

Коллоквиум
«Оценивание программ и политик:
Методология и применение»

Сборник материалов, Вып. III

Москва 2007

Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. III // под ред. Д.Б. Цыганкова, М, 2007. – 200 стр.

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 2007 году	6
Заседание № 8: «Оценка влияния программ корпоративной социальной ответственности», 18 января 2007 г.	6
Заседание № 9: «Оценка влияния избирательного законодательства на результаты выборов», 15 февраля 2007 г.	29
Заседание № 10: «Индикаторы социально-экономического развития как инструмент оценивания муниципальных программ и политик», 18 мая 2006 г.	61
Заседание № 11: Сессия "Интеграция оценивания в государственное и корпоративное управление" / конференция «Модернизация экономики и общественное развитие», 4 апреля 2007 г.	89
Заседание № 12: «Использование эконометрических методов в оценивании программ (на примере заработных плат бюджетников)», 17 мая 2007 г.	113
Заседание № 13: «Электроэнергетическая политика в мегаполисах», 21 июня 2007 г.	135
Раздел 2: Тезисы участников конференции «Реформы и оценивание политик и программ», ГУ-ВШЭ, 26-28 сентября 2007 г.	149

Предисловие

Данный сборник – третий из серии материалов общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение». В сборник включены, во-первых, стенограммы заседаний коллоквиума, прошедших в январе – июне 2007 г. Вторая часть включает присланные тезисы участников ежегодной конференции Международной Сети «Оценка Программ» - «Реформы и оценивания программ и политик», которая пройдет 26-28 сентября 2007 г. в ГУ-ВШЭ.

Важным признаком успешности коллоквиума стало его «прорастание» в другие научные коммюниити. В апреле 2007 лучшие доклады коллоквиума были представлены на VII международной конференции «Модернизация экономики и общественное развитие», прошедшей в ГУ-ВШЭ. Сессия "Интеграция оценивания в государственное и корпоративное управление" была встроена в блок В – Государственное управление.

Еще семь докладов участников коллоквиума будут представлены на вышеупомянутой конференции в сентябре 2007 - на секциях «Оценка регулирующего влияния», «Развитие оценки программ», «Оценка в образовании и науке», «Новые направления в оценивании». Замысел данной конференции, проводимой с частичной поддержкой со стороны Инновационной образовательной программы, реализуемой в ГУ-ВШЭ, связан со следующими соображениями:

1) Зарубежный опыт свидетельствует о том, что выделение оценки программ в качестве особой области деятельности, научной дисциплины и профессии было связано с реформами. Оценка программ появилась как составляющая масштабных реформ в США в 60-е годы XX века. Аналогичные процессы происходили и в других странах, где процессы политических и социальных изменений, а также связанные с ними реформы системы государственного управления приводили к необходимости развития института оценивания программ и политик. В последнее время в мире все большее внимание уделяется оценке регулирующего воздействия нормативно-правовых актов - как действующих, так и находящихся на стадии разработки.

2) Меткое определение современного общества как экспериментирующего, данное Д. Кембеллом в середине XX века применительно к США, сегодня можно распространить практически на весь мир. Активный поиск путей совершенствования государственного устройства, развития бизнеса и гражданского участия характерен и для стран СНГ. Соответственно, и развитие института оценивания естественным образом оказывается в повестке дня государственных, частных и негосударственных организаций как средство оценки и снижения рисков при проведении реформ, как эффективный инструмент управления и как механизм извлечения уроков на будущее.

3) Проведение конференции в стенах Государственного университета – Высшей школы экономики, являющегося не только образовательным центром, но и одной из крупнейших «фабрик мысли», причастной ко многим реформам последнего десятилетия в России (от образовательной до административной), должно явиться вехой в интеграции оценки программ в государственное и корпоративное управление в России, и в СНГ.

К участию были приглашены руководители и сотрудники государственных, коммерческих и некоммерческих организаций, исследователей, консультантов, преподавателей – всех, кто занимается развитием оценивания и использует его на практике. Среди зарубежных докладчиков – не только действующие консультанты и руководители профильных отделов международных организаций, но и три бывших президента международных ассоциаций по оцениванию – Американской (Росс Коннер), Канадской (Арнольд Лав) и Европейской (Хельмут Вольманн).

В заключении, я бы хотел поблагодарить за помощь в подготовке данного сборника студентов факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ - Владимира Шутилина, расшифровавшего стенограммы, и Олега Вахромеева, который переработал материалы первой части, что потребовало тщательной выверки стенограмм и презентаций, контактов с докладчиками и т.п. Литературному чутью Б.А. Цыганкова я передоверил окончательную вычитку всех трех сборников коллоквиума, выпущенных в 2006-2007 гг.

Валентине Яхниной на протяжении полутора лет удалось успешно сочетать координацию коллоквиума и учебу на факультете государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

На этом месте необходимо с благодарностью упомянуть также профессоров и сотрудников ГУ-ВШЭ, без кооперации, помощи и дружеской поддержки которых была бы невозможна реализация гранта, выделенного на поддержку коллоквиума: проректора А.А. Яковлева, членов Совета Научного Фонда Л.Г. Ионина и В.Е. Гимпельсона, начальника Управления академических исследований О.А. Чурикову, сотрудников этого Управления - Е.М. Поляк и Л.В. Алешкову, сотрудника ПФУ И.Н. Обозную, начальника Управления маркетинговых коммуникаций Я.С. Волотову, сотрудников этого Управления – Т.В. Ларионову и С.Ю. Барабанову.

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

Раздел 1: Стенограммы заседаний семинара «Оценивание программ и политик: методология и применение» в 2007 году

Стенограмма заседания № 8: «Оценка влияния программ корпоративной социальной ответственности», 18 января 2007 г.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Рад сообщить, что в этом году пройдет 7-ая, ежегодная конференция Международной сети «Оценка программ», которая традиционно проводится в одной из стран СНГ. В 2005 году конференция прошла в Алма-Ате, в прошлом году в Тбилиси, в этом году она пройдет в Москве в ГУ-ВШЭ. Таким образом, мы действительно добились тех целей, которые ставили при подаче заявки на грант «Учитель-Ученики».

Второй год, который будет работать наш коллоквиум, может способствовать разработке будущей магистерской программы по оценке. Таким образом, у нас будет несколько изменен формат. У нас будет несколько привычных заседаний, включая сегодняшнее, в том формате, который уже разработан. И у нас будет два необычных заседания. Во-первых, апрельская конференция ГУ-ВШЭ, где Алексей Кузьмин и я будем руководить секцией «Интеграция оценивания в государственное и корпоративное управление». Во-вторых, это конференция, о которой я уже сказал, где один из блоков проведут участники коллоквиума. И в сентябре выйдет итоговый сборник работы нашего коллоквиума. Наш первый сборник уже вышел, 15 февраля мы его распространим, так что все смогут посмотреть, чем мы занимались в 2004, 2005 и отчасти в 2006 году. Второй сборник будет включать стенограммы 2006 и 2007 годов, а также тезисы конференций, на которых выступали участники семинара. Таким образом, работы по гранту будут выполнены. Это особенно важно в связи с разработкой новой магистерской программы, которая предположительно стартует в 2008 г. Поэтому сентябрь – это "час Ч" для развития оценки программ и политик в Высшей школе экономики. Пока можно сказать, что руководство ГУ-ВШЭ поддерживает развитие этого направления, оказывая материальную и институциональную поддержку и предоставляя площадку для проведения различных мероприятий, в том числе и коллоквиума.

На этом анонс событий 2007 года я, пожалуй, завершу. И предлагаю перейти к нашему первому в этом году заседанию. Мы коснемся темы социально ответственных олигархов, реализующих программы корпоративной поддержки. Мы все знаем, что со стороны чиновников наблюдается сейчас пристальный взгляд на поведение предпринимателей. Сегодня выступит Владимир Павлович Балакирев, директор по развитию компании «Про-

цесс Консалтинг». Он участвовал в разработке подобных программ на всем пространстве СНГ, поэтому мы услышим интересную и полезную информацию. Второй докладчик — Денис Гаврилов, который пару лет назад выступал на нашем семинаре, когда это еще был студенческий семинар. Он учится на 1-ом курсе магистратуры факультета государственного и муниципального управления. Слово докладчикам!

Владимир Балакиев: Я сделаю короткое вступление, а основной докладчик здесь Денис. Он будет рассказывать об оценке, предлагать какие-то механизмы и т.д. Я хотел сделать небольшое вступление, потому что корпоративные социальные программы — это большой миф сейчас в России. Очень скучно, экономично. Примерные цифры, которые бизнес отдает на социальные программы, в прошлом году составили порядка миллиарда долларов в стране. Это бюджеты российских программ, которые превысили поддержку, оказываемую до недавнего времени западными фондами, и т.д. О реальности оценки и о каких-то подходах к оценке этих программ будет Денис рассказывать. Я обозначу лишь некоторые понятия и представления.

На самом деле, нередко большие суммы называются. Вообще мне кажется, что в России по поводу корпоративной благотворительности существует огромное количество мифов, иллюзий, смешных или может быть страшных представлений. И на самом деле объективную реальность представляет очень небольшое число людей.

Итак, о понятиях. Существует два рода социальных программ, которые сейчас рассматриваются в российском бизнесе — внутренние и внешние. Соответственно, внутренние — это те программы, которые ориентированы на собственный персонал. Под этим понимаются очень широкие вещи, начиная с поддержки детских садов и заканчивая зарплатными схемами, медицинскими страховками и т.д. Конечно, цель этих программ — формирование, воспитание мотивированного, лояльного, приверженного персонала. Что происходит с оценкой этих программ? Здесь более или менее все нормально, потому что здесь считаются деньги очень хорошо, проводится мониторинг результатов, чаще всего, через так называемые «внутренние корпоративные исследования». И отслеживается, в какой мере персонал становится более мотивированным, лояльным, приверженным компании и т.д. Сегодня мы о них говорить не будем совсем.

Наша цель — это внешние социальные программы. Наличие этих программ — признак создания общественного блага или общественных благ. И вот здесь ситуация с оценкой непростая, потому что есть ряд сложностей, несмотря на то, что программы уже давно работают. В частности, нередко этические оценки этих программ очень противоречивы.

Немного о содержании этих программ. В частности, по различным оценкам от 60% до 90% российских компаний оказывают благотворительность. Я говорю и о мелких, и о крупных компаниях, независимо от размера бизнеса. Бюджеты, как я уже сказал, больше, чем у аналогичных зарубежных компаний в России. И иногда бюджеты программ российских компаний больше, чем бюджеты аналогичных программ зарубежных в месте их регистрации. Спектр очень широк – от корпоративных фондов, которые сейчас созданы, до программ личных пожертвований сотрудников. Это когда компании и люди жертвуют на какие-то благотворительные проекты. Мне кажется, что здесь правильно развивать проектный подход, что с точки зрения оценки хорошо. Потому что под проект ставятся цели и задачи, люди стабилизируют бюджеты, люди оговаривают определенные условия. И конечно есть острое стремление связывать эти программы со стратегией компании.

Вопрос большой, о котором Денис будет рассказывать. Если говорить об оценке этих программ, а такая потребность появляется, то, что оценивать? Есть несколько целей у каждой программы. Есть социальная составляющая, но программа призвана решать не только социальные задачи, но и развивать бизнес. Это не цинизм, потому что бизнес российский заинтересован и в том, и в другом. И вообще-то обычно программы – это стремление влиять на бизнес.

Еще одна вещь. Что похоже на оценку влияния этих программ? Программ и результатов. Что появилось в последние годы, и чего раньше не было? Все чаще происходит обсуждение планов благотворительной деятельности на различных управлеченческих структурах, таких как комитет директоров и т.д. Это хорошо, этого до недавнего времени не было, этим стали интересоваться топ-менеджеры компаний и т.д., и т.д.

Есть, конечно, социологические исследования ожиданий жителей на запуск этих программ. Программы стали строиться на основе просчета аудитории массовой, на что она может среагировать.

Конечно, очень часто заходит такой. Менеджеры говорят: «Мы родились в этой стране, мы знаем, как надо делать!» Не всегда это ошибочно. Но я вообще очень позитивно отношусь к этому, я считаю, что наш бизнес вообще во многом интуитивен. Те люди, которые олигархами стали, у них какая-то звериная интуиция относительно сфер развития. И в этом смысле интуитивный анализ часто оказывается более полезным и справедливым, чем какие-то изощренные исследования.

Очень важно, что иногда в принятии решения огромную роль играют личные приоритеты людей, которые их принимают.

Конечно, бешеное количество программ, ориентированных на сирот, сиротство. Происходит анализ политических составляющих. Реализуются те программы, которые стоят на повестке дня.

Также происходит привлечение экспертов, программный и финансовый мониторинг. Но это все в начале пути.

Два слова о самих программах, об источниках. Зачем люди это делают? Есть несколько специфических для России оснований. Первое – наличие непроизводственных активов, которые несколько лет назад вообще-то по закону отдавались муниципалитетам. Детские сады, ТЭЦ, производственные объекты, спортивные сооружения. Интересные вещи происходят. Происходит иногда обратная ситуация. Формально эти активы принадлежат муниципалитетам, но поскольку, как один менеджер сказал, все равно в эти детские сады ходят дети сотрудников нашей компании, денег муниципалитетов часто не хватает или они используются неэффективно, поэтому поддержание этих сооружений можно рассматривать как постоянные социальные программы.

Сильнейшая зависимость бизнеса от властей. Это до сих пор есть и, честно говоря, сейчас корпорации начали делить эти бюджеты. Есть благотворительность, а есть взаимодействие с властями. Например, такое отличие: все благотворительные программы по департаменту PR проходят, а программы, которые ориентированы на одного человека (губернатора, например), идут по департаменту GR. Это вообще разные ипостаси, разные вещи. Это есть, и бизнес напрягать продолжают. Хотя бизнес циничен, и люди честно говорят, что объем тех налогов, которые выплачивают наши компании, не сравним с тем, что выплачивают компании на Западе.

Я бы не исключал эмоционально окрашенное стремление людей помочь нуждающимся. Человек более или менее обустроил свою жизнь. Человек стремится что-то сделать для своей территории, для людей, которые живут рядом.

И конечно, это рассматривается как одна из форм работы с общественностью. Более того, в последнее время это рассматривается как одна из недорогих и эффективных форм работы с общественностью.

Ну и соответственно, с правой стороны написана другая часть. Я не буду зачитывать. Это то, что чаще всего называется самими инициаторами и авторами этих программ. Вопрос: может ли в этой ситуации быть востребована оценка влияния?

У меня есть еще два слайда, которыми я хотел бы завершить. Что еще стоит учитывать, говоря об оценке. Ну, вот про двойственность я сказал. Она всегда присутствует. Есть социальные задачи этих программ, и есть влияние на бизнес. Люди прагматичные. Я называю это нормальным прагматизмом. Надо понимать, что спектр этих программ с моей точки зрения очень широк. И соотношения ориентации на цели и ориентации на решение задач бизнеса очень разные. Существует целый спектр этих программ. Что имеется ввиду? Есть программы у бизнеса, в которых составляющая, связанная с влиянием на биз-

нес, она вообще минимальна. Люди тратят деньги, не задумываясь о влиянии на развитие собственного бизнеса. По некоторым данным, директора предприятий, принимающие решения о запуске программ, вообще не склонны связывать реализацию этих программ с влиянием на бизнес. Но на другой стороне, например, «программы, направленные на построение, развитие позитивных отношений с представителями органов власти». Например, компания ТНК-ВР долгое время, не знаю, как сейчас, 3 года назад поддерживала Рязанский трамвай. Просто давала денег на то, чтобы трамвай в Рязани ездил. Это совершенно не новый вид транспорта, более того, маршрут странный, он всем мешает. ТНК-ВР поддерживала трамвай, потому что это была воля губернатора. Говорить о какой-то оценке этой программы вообще бессмысленно. Сам факт наличия этой программы – это уже влияние, это программа, влияющая на одного человека. Говорить о какой-то эффективности этого вида транспорта в Рязани было смешно.

Я что хочу сказать. Есть программы, которые оценивать не надо. И никто никогда не будет заказывать такую оценку. Но есть программы и они к верхнему списку относятся, которые требуют оценки, потому что бюджеты стали большими.

В компаниях происходит следующая интересная вещь. Люди, которые занимаются PR, делают такие интересные и яркие вещи. Раньше это все проходило. А сейчас сидят такие скучные финансисты и говорят: «А что это даст компании?» Мне кажется, что это точка для начала оценки. Для меня это сигнал, что это возможность получения заказа, что это интересная работа, вообще, это интересное дело.

Денис Гаврилов: Мое выступление посвящено тому, чтобы понять, есть ли какая-то связь между имиджем компании, ее стратегией и реализацией программ социальной ответственности.

Мое выступление состоит из нескольких частей. Сначала я расскажу о влиянии программ социальной ответственности на отношение к компании. Потому приведу примеры исследований, как обозначается сопричастные группы (stake-holders). Приведу пример, как можно оценить влияние программы на бизнес-показатели компании. Приведу пример исследования корпоративных социальных программ в России, вообще, образа этих программ, как они воспринимаются руководителями, которые тратят деньги на благотворительность, и простыми гражданами. Потом скажу несколько слов о методике оценки имиджа и репутации компаний. И в конце подведу некоторый итог.

Итак, на этом слайде представлена схема (рис. 1), как мы видим влияние программ корпоративной социальной ответственности на бизнес-эффекты. Соответственно, программа ориентирована на получение социального эффекта, который несет собой какую-то

имиджевую положительную нагрузку, что меняет восприятие этой компании со стороны целевой аудитории, взаимодействие с компанией, их поведение, и мы получаем бизнес-эффект. Скажем, продукцию компании стали покупать больше из-за реализации программ.

Рис 1. Механизм влияния программ КСО на имидж компании



Попытаемся ответить на вопрос: важен ли для самой компании социальный аспект? Я просмотрел некоторое количество исследований и скажу, что есть такие индикаторы, которые показывают определенную связь. Исследования делаются теми, кто заинтересован в их проведении. Они если не оптимистические, то ангажированные. На вопрос, что больше всего влияет на Ваше отношение к компании, 56% респондентов в 1999 году в Великобритании назвали «социальную ответственность». В 2001 году проводился аналогичный опрос, который также показал, что социальная ответственность сильно влияет на отношение к компании. Если мы говорим о России, то такое исследование проводила Ассоциация менеджеров. Она, правда, ставила вопрос несколько в другом ключе. Что Вы считаете социальной ответственностью? Тоже немаловажный вопрос. И подавляющее число респондентов ответило «качественная работа компании» — производство качеств-

венной продукции, обеспечение занятости населения. Краткий вывод: можно сказать, исследования показывают, что социальная ответственность крайне важна для целевой аудитории компаний, потому что влияет на отношение к ней. Мы видим, что реализация подобных программ позволяет компаниям улучшить свою репутацию, донести основные идеи до целевой аудитории.

Конечно, существуют риски. Самым главным риском является то, что информационный поток, который идет о деятельности компании, невозможно отсеять. Можно привести и другие риски: неграмотная программа, неграмотное освещение программы.

Переходя к оценке влияния программы, можно выделить три блока: какие могут быть индикаторы оценки, примеры использования этих индикаторов и исследования оценки влияния программ и политик корпоративной ответственности на массовую аудиторию.

Итак, как мы можем оценить влияние программы. Прежде всего, влияние укрепления репутации на экономические показатели компании проявляется через поведение заинтересованных лиц: клиентов, которые покупают продукцию компании; инвесторов, вкладывающих деньги в компанию; партнеров, которые заключают контракты; ну и конечно сотрудников компании. Влияние программ на экономические показатели можно измерить с помощью следующих индикаторов: данные о продажах, узнаваемость продукции и бренда, влияние социальной ответственности на принятие решения о совершении покупки, мотивация покупателей, совершивших первую покупку, причины смены марки товара. Если мы берем один из этих индикаторов, то померить их можно обычными маркетинговыми исследованиями: опросами, фокус-группами, hall-тестами, чем угодно.

Соответственно, можно выделить три группы показателей, на основе которых можно померить бизнес-эффект. Т.е. что получила компания оттого, что она реализовала (бизнес-эффект). Первая группа показателей связана с методом «затраты-результат»: затратами компании на благотворительность и тем, что она от этого получила. Вторая группа показателей – показатели процесса реализации программ. Они говорят как раз о наличии или отсутствии связи между бизнесом-эффектом и воплощением программы. И третья группа показателей – показатели эффективности реализации программы по сравнению с социальной рекламой.

Приведу примеры использования индикаторов. В 1980 году компания American Express провела акцию социально ответственного маркетинга. При совершении расчета картой компании один цент направлялся на ремонт Статуи Свободы. Эта акция привела к увеличению количества расчетов при помощи карт компании почти на треть и к увеличению количества новых клиентов почти на половину в течение первого месяца реализации акции.

В российской действительности есть акция компании МТС в Приморье. Когда при покупке пакета услуг «Джинс» предлагалось 2 идентичных по качеству, но один на \$1 дороже. Доллар шел на поддержку детского дома в Благовещенске. Потребители предпочли покупать более дорогой пакет услуг. Таким образом, мы видим, как показатель — данные о продажах показывает влияние маркетинговых акций на мобильность процесса.

Обратимся к исследованиям зарубежным, которые проводили крупнейшие статистические центры. Исследование компании Cone/Roper в 1997 году показало, что почти 80% покупателей охотно купят продукцию, если часть средств пойдет на благотворительность. Две трети охотно сменят торговую марку на марку той компании, которая занимается благотворительностью. Интересно, что треть покупателей после цены и качества реагируют на то, насколько компания социально ответственна. Вот это действительно интересно. Пообщавшись на эту тему с друзьями, я слышал такие мнения: «Ну, какая социальная ответственность? Главное, чтобы товар был качественный и цены невысокие!» Тоже интересные данные. В 1998 году исследовательский центр MORI обнародовал вывод, что почти треть британцев бойкотировали покупку продукции социально неответственных компаний. Последние данные показывают, что трудно удерживать потребителей, если компания не придерживается социальной ответственности. 91% потребителей начнут использовать товары и услуги другой компании, 85% сообщают негативную информацию о компании друзьям и семье, 83% не будут покупать акции такой компании, 80% откажутся от предложений работать в такой компании, 76% будут бойкотировать ее продукцию.

Владимир рассказал о влиянии программ социальной ответственности на власть. Какие бизнес-эффекты может получить компания благодаря реализации программ социальной ответственности? Это ведет к снижению давления со стороны проверяющих органов, к повышению устойчивости позиций в отношениях с властями, но при этом такие программы либо вообще не имеет смысла оценивать, либо их оценить невозможно, т.к. нет адекватной информации.

Выводы, которые можно сделать из этого блока. Мы можем сказать, что существует ряд исследований, которые с большей или меньшей достоверностью демонстрируют связь между влиянием программ корпоративной социальной ответственности на репутацию компании и показатели основной деятельности. Более того, примеры МТС и American Express показывают, что подобные программы могут быть ориентированы не только собственно на благотворительность, но и улучшение деятельности кампании. Исследования показывают, что социально ответственная компания имеет лучшие показатели деятельности.

Теперь о российской действительности и тех исследованиях, о которых я упоминал вначале. Первое исследование, проведенное Ассоциацией менеджеров России в 2001 году.

Был проведен опрос «Социальная роль бизнеса в общественном развитии: корпоративная благотворительность и спонсорство». Как мы видим на представленной диаграмме, были опрошены генеральные директора и руководители PR-служб предприятий. Подавляющее большинство респондентов сказали, что это способствует росту положительного имиджа компании и ее рекламе. Второе – взаимовыгодные отношения с федеральными и местными властями. Наименее популярный ответ – оптимизация налогов. При ответе на вопрос «Как вы относитесь к освещению в СМИ вашей корпоративной благотворительной деятельности?» мнения генеральных директоров и руководителей PR-служб разделились. Если генеральные директора заявили, что главное – реальная помощь, то руководители PR-служб считают, что это очень важно как элемент формирования отношений между бизнесом и обществом.

Другое исследование, проведенное ВЦИОМом в 2002-2003 гг. В 2002 году 67% опрошенных руководителей считали, что корпоративная благотворительность — это чистый альтруизм, и только 7% полагали, что благотворительность позволит компании улучшить работу с целевыми рынками. При этом исследование обладает некоторой преемственностью. В 2003 году оценка эффективности благотворительных затрат компаний включала уже такие критерии как повышение эффективности маркетинговой стратегии, повышение отдачи на вложенный капитал. Раньше о маркетинговых показателях эффективности благотворительности речь не заходила.

Интересное исследование было проведено на промышленных предприятиях Екатеринбурга в 2003 году. Более половины опрошенных руководителей компаний назвали поддержку имиджа компании основным мотивом оказания благотворительной помощи. 90,4% опрошенных людей заявили, что при установлении деловых контактов не интересуются, занимается ли партнер благотворительной деятельностью. Это является показателем незаинтересованности. Мы видим, что 82,4% компаний никогда не предоставляют сведения о своей благотворительности в СМИ.

Теперь про оценку влияния программы корпоративной социальной ответственности на репутацию компании. Для этого необходимо предпринять шесть шагов. Необходимо определить целевую аудиторию, определить конкретные оцениваемые цели и задачи, решить, с чем необходимо сравнивать достигнутые результаты, выбрать инструментарий оценки, проанализировать результаты, разработать рекомендации и проанализировать снова, определить важность доверия к компании со стороны общественности, властей и организаций. Последний шаг необходимо сделать как до исследования, так и после.

Наконец, выводы, к которым я пришел. Во-первых, понимание корпоративной социальной ответственности отличается в России и на Западе. Во-вторых, реализация про-

грамм влияет как на имидж компании, так и на показатели основной деятельности. В-третьих, при прочих равных, социально ответственная компания имеет лучшие показатели деятельности. Конечно, нельзя утверждать, что если компания социально ответственная, то у нее лучшие показатели. Но в большинстве случаев это так. В России влияние на имидж и репутацию компании – один из стимулов для проведения программ корпоративной социальной ответственности. Безусловно, нужно оценивать как содержательную часть (ROI, process & efficiency measurement), так и маркетинговую часть (данные о продажах, влияние КСО на принятие решения о совершении покупки, мотивация покупателей). Более того, нужно оперировать при реализации программ социальной ответственности терминами маркетинговой стратегии.

Даниил Цыганков: Пока коллеги думают над вопросами, я начну. У меня два вопроса – по одному к каждому докладчику. Владимир, у Вас в докладе прозвучала такая тема, что отдел PR часто занимается тем, что популярно в массовой аудитории, а отдел GR работает на конкретных людей. Губернатору нужно, чтобы ходил трамвай, но в конечном итоге эти программы имеют более широкую аудиторию. Или там перечисление средств из благотворительного фонда в бюджет, которые тратятся не только на избирательную кампанию губернатора, но и на социальные проекты? Насколько корпорации понимают, что это «разные проекты», но деньги все равно доходят до конечного потребителя?

Владимир Балакирев: В каждой корпорации по-разному бывает. Я считаю, что сейчас в российских корпорациях собраны наиболее умные, образованные люди. Так жизнь складывается. Они, конечно, прагматичные и циничные. И надо сказать, что в отделах GR чаще всего работают люди, которые сами через власть прошли. Это традиция. В этом смысле у них нет иллюзий относительно того, что губернаторы очень часто выбирают программы неэффективные, которые не поддерживают реформы какие-то, а наоборот. Я специально привел пример вопиющий. Но на самом деле строятся такие отношения с губернаторами и с мэрами, когда все достаточно открыто, когда есть какие-то механизмы, и, в частности, достаточно эффективно работающие деньги. И в этом смысле люди понимают, что деньги часто идут на дело. С точки зрения бизнеса некоторые мэры тратят деньги эффективно и ищут половину на строительство каких-то проектов с самого начала. Он собирает бизнесменов и говорит: «Ребята! Вот это стоит 200000, а у меня только 100000. Поддержите и скиньтесь!» В этом плане это очень перспективно. Тогда нормально. Но я привел совсем другой пример.

Даниил Цыганков: Но тогда программа выступает как откуп.

Владимир Балакирев: Ну, не совсем так. Зависит сильно от качества программы. Я почему начал с таких позитивных высказываний представителей бизнеса? Потому что их оценка самих программ зависит от качества. Они понимают, что одно дело поддерживать скрепя сердцем неэффективные проекты, а другое дело участвовать в выгодных проектах. Они стремятся к этому. Они стремятся даже предлагать подобные проекты. Стремятся быть инициаторами каких-то дел. И они говорят: «Знаете, а мы хотели бы не трамвай, а хотели бы вот это. И это будет Ваша программа, но мы ее поддержим!» Все-таки бизнес стремится уходить от программ, которые совершенно безумные какие-то. Не знаю, я ответил или нет?

Даниил Цыганков: Да. Мне просто интересно было, насколько корпорации понимают целесообразность программ. Или они просто работают на чиновника категории «А».

Владимир Балакирев: Такого сейчас все меньше и меньше.

Даниил Цыганков: Спасибо. Второй вопрос к Денису. Судя по исследованиям, в России потребителям достаточно все равно, занимаешься ли ты социально ответственным бизнесом или нет. В США все совсем по-другому. Я знаю, что Вы работаете в крупной страховой компании. Как там обстоит дело с социальной ответственностью бизнеса? Вы можете об этом рассказать?

Денис Гаврилов: Да, действительно, исследования такие противоречивые. Я бы сказал, что мы еще не пришли к тому пониманию, которое существует сейчас в США. Может быть, после повышения благосостояния граждан материальными активами будет больше уделяться внимания социальной ответственности компаний. Что касается моей компании, то проекты есть, но это больше информационные поводы. Даже спонсорство Кубка Кремля – это те деньги, от которых ждут отдачи.

Алексей Кузьмин: У меня есть вопрос. У Вас там картинка была красивая со стрелочками. Так вот у меня вопрос по этой картинке. У Вас случайно получилось, что стрелочки так расположены?

Денис Гаврилов: Нет, я хотел сказать, что надо оценивать, как влияет каждый этап на следующий. Мы вложили доллар, а дальше пытаемся понять, имиджевый эффект от

этого какой. Если мы говорим о детском доме, то имиджевый эффект распространяется на тех, кто работает в этом детском доме. Не просто какая-то компания дала деньги и она молодец. Но и газеты про это написали, потому что это была новость. Чрезвычайно расширился круг людей, на которых эта новость подействовала. Здесь не случайно стрелки замкнуты в круг, потому что влияние циклическое.

Алексей Кузьмин: Я как раз хотел спросить, а что мы тут должны оценить?

Денис Гаврилов: Мы должны попытаться оценить, насколько хорошо мы использовали бизнес-эффект от создания программы. Насколько хорошо мы подумали, как этот эффект можно использовать?

Владимир Балакирев: Эта стрелка, скорее всего, показывает, какие программы нужно разрабатывать в дальнейшем.

Денис Гаврилов: В том числе.

Владимир Балакирев: Мы, прия к результату, можем сказать, как это можно скорректировать. Т.е. это, скорее всего, не оценка. Я бы сказал, это рекомендация.

Даниил Цыганков: Вообще эта тема должна выскочить скоро, на мой взгляд. Поэтому что достаточно большое число подобных программ не эффективны.

Владимир Балакирев: Я знаете, что хотел еще сказать. Тут важная тема такая. Корпорации пришли к тому, что нужно как-то оценивать. Иногда они исследуют напрямую. Не посоветовавшись со специалистами, они говорят: «Вот мы сделали программу, давайте сразу, чего она для бизнеса принесла!» Эта схема показывает, что не все так просто. Зависимости непрямые. Невозможно оценить. Трамвай поддерживается, но невозможно оценить, как это влияет на бизнес. Есть такая цепочка определенная. И это своего рода схема исследования, что мы будем проводить. Мне кажется, что схема просто показывает, насколько здесь все должно быть аккуратно. Здесь все не так просто.

Владимир Римский: Можно мне тоже сказать. Мне показалось, что там, где было про ROI и оценку результата, не так все просто. Потому что конечную оценку можно сделать только через оценки промежуточные, через оценку отдельных компонентов.

Владимир Балакиев: Мне кажется, что здесь просто разные программы бывают. Есть примеры, где цикл от реализации программы до бизнес-эффекта очень короткий. Есть программы, где непрямые связи.

Денис Гаврилов: Мне хотелось бы сказать, что показатель эффективности отражает не только рекламные затраты. Это же не только реклама, но и влияние напрямую на бизнес или компанию.

Алексей Кузьмин: Можно тогда вопрос. Вы рассказывали про МТС в Приморье. А была ли там вообще социальная программа? Это был ход рекламный. Какая вообще там была социальная программа? Они просто собрали деньги и сказали, что отдадут детдому.

Денис Гаврилов: Идея социально ответственного маркетинга как раз и состоит в том, что конспирировать программы социальной ответственности под такие акции. Можно проследить и посмотреть, влияла ли эта акция на компанию. Компания говорит: «Да, это наши деньги, но они уходят на благотворительность!»

Владимир Балакиев: Конечно, это необходимо смотреть в содержании, но мне кажется, что там могла быть акция такого рода. Можно было бы подобрать вариант программы, который бы был выражен в терминах менее циничных. Понимаете?

Даниил Цыганков: Я сразу вспоминаю McDonald's, который раз в год продаёт картофель в пользу нуждающихся детей. Я тут согласен с Алексеем. Но это такой рекламный ход, рассчитанный на массового потребителя. Они не просто тратят деньги, они продают свой товар. Тем более, что в нашем случае суммы очень незначительны, чтобы можно было измерять эффект влияния.

Владимир Балакиев: Можно я два слова тоже скажу. Я когда пытался разработать классификацию, относил такого рода проекты к категории социального маркетинга, что для меня не является благотворительными программами. Из этой же серии, например, поддержка Большого театра. Но я с некоторых пор начал сомневаться, потому что целью таких программ может быть изменение отношения к благотворительности в обществе вообще. Здесь эффект какой: мы воспитываем потребителя и говорим, что мы помогаем им стать благотворителями. Тут вопрос эффекта. Мне кажется, что нужно не просто оцени-

вать программу, но и смотреть ее содержание. Нужно оценивать и то, и другое, если мы говорим о корпоративных программах. И тогда мы можем сказать: полная ерунда, исключительно маркетинговая акция, но очень успешная. С другой стороны, мы можем сказать, что есть социальный эффект и есть маркетинговая акция.

Алексей Кузьмин: Я немного про другое спрашивал. Возвращаясь к МТС в Приморье, я просто хотел сказать, что там нет программы. Это не программа, это акция. Там нет никакой программы. Сбор средств для детского дома – программа то в чем?

Владимир Балакирев: Ну, мы же не знаем. Здесь нет официальной задумки. Я выступаю как человек, который оценивает не имиджевый эффект, а социальную составляющую программы. Мне интересно, что люди ставят в качестве задачи. У меня есть сомнение, что это был просто сбор средств. Даже если так, это нормально. Они предложили механизм сбора средств. Может быть, они говорили: «Ребята! Вы доллар даете, и мы доллар даем!»

Алексей Кузьмин: Это была программа сбора средств.

Даниил Цыганков: Очень похоже на те акции, когда Вы делаете звонок по определенному номеру, и с Вас снимают определенную сумму на благотворительные цели.

Владимир Балакирев: Да, это была программа сбора средств, но надо понимать — что вокруг программы. Это очень важно. Я вообще могу сказать, что поразительные вещи происходят с благотворительными программами. Я настаиваю, что надо эффект мерить и качество программ, содержание. Вообще не было таких исследований, но мне на интуитивном уровне кажется: качественные социальные программы дают более ощущимый эффект с точки зрения формирования имиджа. Я что хочу сказать: если не вдаваться в детали, то можно сказать, что следующая такая акция МТС уже не прошла бы. Ага, они собирают деньги, я бы мог и сам в Благовещенск приехать, зачем мне для этого «Джинс» покупать. Хотя социальный эффект позитивный. Вообще люди очень быстро раскручивают эти вещи, если их обманывают. С этим нужно быть аккуратнее. Но опять же есть линейка, посмотрите на это. Есть линейка.

Даниил Цыганков: Хорошо. Следующий вопрос, пожалуйста!

Екатерина Кузнецова: Есть ли разница в эффектах от программ, которые реализует малый бизнес и крупный? Очевидно, что у крупного бизнеса есть деньги и он может реализовывать крупные программы. В то время как малый бизнес не может тратить на благотворительность такие же средства.

Даниил Цыганков: Есть ли смысл малому бизнесу вкладываться в социальные программы? Сразу туда же вопрос: если бюджет программы достаточно мал, то каких эффектов можно ожидать и есть ли смысл в ее оценке?

Денис Гаврилов: Это понятно. Потому что если крупный бизнес может позволить себе содержать спортивный комплекс, то малому подчас не удастся даже покрасить забор в детском садике. Я когда изучал материалы исследований, сразу понял, что они ангажированы. Люди хотели показать, что это есть.

Владимир Балакирев: Я не могу привести пример однозначных исследований, которые показывают влияние. Это разговор достаточно большой, я попытаюсь кратко сказать. Первое – мне кажется, это вопрос о формах вложения, о формах программ. Существуют механизмы, существуют формы, существуют методы, в которые малый бизнес может включаться. Например, фонды местных сообществ. И там найдется место каждому.

Второй момент – расчет эффективности программ. Опыт работы с фондами местных сообществ показывает, что те небольшие деньги, которые бизнес выделяет, которые он может выделить, могут очень позитивный эффект иметь как в плане имиджа, так и в плане социального эффекта непосредственно. Можно много примеров приводить на эту тему. На самом деле, есть довольно странные программы федерального значения. Огромные деньги тратят крупные компании, а эффективность нулевая. Прямой зависимости между объемом вложенных средств и их эффективностью нет.

Тут я согласен с Денисом. Чем больше бизнес, тем больше возможен и эффект. Спорткомплекс малый бизнес не потянет. А детский сад – да они это делают постоянно и считают, что это эффективно для малого города.

Алексей Кузьмин: Я вспомнил два исследования. Одно проводили мы, а другое – Сибирский центр поддержки инициатив. Они соответственно в Сибири это делали. Они обращались к малому и среднему бизнесу и спрашивали, оказывают ли они содействие вот в таких ситуациях. Подавляющее большинство ответили, что оказывают содействие, другое дело, что не все это афишируют. Малый бизнес этим занимается повсеместно. И

то исследование, которое мы проводили по фондам местных сообществ в марте, также показал, что малый бизнес участвует, причем в очень разных формах. Денег действительно мало, но они могут, например, премировать победителя турнира по шахматам и ему плеер подарить какой-нибудь, покормить детишек на новогоднем празднике, в кафе их сводить, что-то такое устроить. Малый бизнес очень активно это делает, особенно в маленьких городах. Там больше впечатление от их деятельности, потому что у них во многом ориентация не на бизнес-эффект, сколько на то, чтобы быть хорошими членами этого сообщества.

Владимир Балакирев: Есть хороший пример. Коллеги! Вот сколько стоит фирме, которая продает оборудование световое, взять и елку оформить в городе. Вот сколько это стоит? Эта фирма десять лет ее привозит, устанавливает и оборудует. Вот праздник на Новый год для города, где 100000 живет человек. Вы знаете, что сейчас модно на улице спровоцировать Новый год. Стоит это, наверное, копейки. Сравнивать это с федеральными программами нельзя, но то, что елка 10 лет про эту компанию напоминает, это факт.

Даниил Цыганков: А откуда это знают? Это сарафанное радио?

Владимир Балакирев: Да нет, просто все знают, что это он. Как правило, это публикации в газетах. В очередной раз елку установил предприниматель такой-то, приходите на праздник. Такого рода информация и все знают.

Владимир Римский: Хорошо, если при этом их еще не собирает мэр и не определяет роль каждого предпринимателя. То, что традиционно, это хорошо, но он может традиционно этим заниматься.

Владимир Балакирев: Но Вы знаете, парадоксальным образом от мэра это очень сильно зависит. Они очень часто в рамках сотрудничества это делают.

Владимир Римский: Это все понятно.

Даниил Цыганков: И это выгодно для губернатора. Как ни крути, на какие благие цели ни был бы направлен этот фонд, в конечном счете, это выгодно губернатору. И почему тогда взаимоотношения с властью не рассматриваются в качестве одного из показателей реализации программ?

Владимир Римский: Потому что это прямая коррупция. Бизнес в этом смысле он мало активен. И, как правило, вот те проекты и те мероприятия, которые поддерживаются, это то, что власть навязала бизнесу. Если этот бизнес откажется, то в большинстве случаев он просто не сможет работать. В некоторых случаях им это удается.

Валентина Яхнина: Если не сможет, то это говорит о его эффективности.

Владимир Римский: Что значит эффективность? Это условие работы бизнеса, понимаете ли. Это приблизительно то же, что и открытие банковского счета. У Вас нет банковского счета, Вы не можете вести бизнес. Вы обязаны благоустроить территорию перед своим офисом. Если Вы этого не сделаете, то извините, следующий год начинается с того, что к Вам приходят все проверки и делают так, что Вы не бизнес. Это очень просто. Поэтому никто не связывается. А дальше это все очень хитрая система и все понимают, что живут в России, а не в Америке. Конечно, мы нормальные люди. Все люди хотят, чтобы было чисто, чтобы был чистый дворик, чтобы была елка, чтобы были дети, которых мы накормим и дадим подарки.

Качество исследований, которые здесь были представлены и которые здесь используются, на мой взгляд, очень низкое. Я не хочу сказать, что мы (фонд «ИНДЕМ») проводим очень хорошие исследования, но все-таки мы пытаемся понять суть процесса. Практически не бывает того, что бизнес сам инициирует такого рода программы. Он всегда вписывается в то, что определила власть. И, на мой взгляд, это большая проблема гражданского общества, бизнеса, тех, кто не зависит от власти. Вот что мешает бизнесу, там «Деловой России» и РСПП решать, вот в чем у нас проблема здесь или здесь. В течение двух лет целенаправленной работы можно вообще исключить проблему детей-сирот с по-вестки дня. Вместо этого наш бизнес использует те стратегии, которые предлагает власть, участвует в этих программах, поддерживает организационными ресурсами и проблемы сиротства не решаются, а углубляются. И проектов программ других, которые были бы нацелены на то, чтобы в наш регионе, в нашем городе был нормальный асфальт, чтобы все автомобили хорошо ездили, чтобы у нас никогда не было проблемы с приемными детьми – ни за одну такую проблему бизнес не берется.

При этом мы это не обсуждали, но это тоже большой вопрос, что вообще такое социальная ответственность. Для меня очень важная составляющая именно это. Мы бизнес, мы ориентированы на получение прибыли, но еще хотим, чтобы решались некие социальные программы. Не просто проводились из года в год, с хорошим эффектом, а мы хотим, чтобы они решались. Вот социально ответственный бизнес на Западе он сам инициирует

эти вопросы. А дальше есть целая система, целая структура некоммерческих негосударственных организаций, которые работают в партнерстве с бизнесом и вместе с ним решают эти вопросы. А здесь Вы пытаетесь определить, как сам бизнес все это делает для себя. На мой взгляд, здесь определенная ущербность понимания социальной ответственности присутствует. Мы хотим, чтобы прошло 30-50 лет и те рабочие, которые рожают своих детей, сказали им, куда им идти работать. К нам, конечно. Вот программа. У нас этого нет в российском бизнесе. Это появляется в зарубежных компаниях. Я имею в виду филиалы и дочерние предприятия на нашей территории. При этом эти филиалы никак не передают этот опыт. А российские — не интересуются этими программами. У них совсем другой подход к персоналу, к людям, которые живут рядом с этим делом. Это внутренняя программа. Но получается некий комплекс. Если действительно задуматься, как это на Западе устроено, то там есть некий системный подход к тому, чтобы бизнес был интегрирован в общество. А у нас до сих пор считается, что бизнес — это отдельная часть общества. А мы все ненавидим их. Это большая проблема.

Последнее, что я хочу сказать. Малый бизнес это начал понимать быстрее. Потому что если Вы хотите, чтобы у Вас что-то покупали и Вы работаете в торговле, то Вы хотите, чтобы эти люди к Вам приходили. Может быть, конечно, кто-нибудь приедет из Москвы и что-то купит, но в основном приходят местные жители. Значит, Вы с ними выстраиваете отношения партнерские. Кто Ваш клиент? А это тот, с кем Вы должны контактировать и по другим направлениям. Вот здесь малый бизнес вполне рационально поступает. Они добиваются улучшения своей репутации, что здесь, кстати, тоже не прозвучало. Одна из целей программ социальной ответственности — это не просто улучшение имиджа, а улучшение репутации. Это потом может приносить успех на фондовых рынках и т.д. Вот для малого бизнеса это вопрос выживания. С одной стороны, есть органы власти. От них зависимость полная. Вы придите в районную управу и скажите, что Вы здесь хотите поставить палатку. Скажите, что Вы там хотите продавать. Ответ будет следующим: у нас уже есть такая палатка, Вы нам не нужны. Вот и все. В других местах несколько мягче, но примерно также. Если Вы в центре поставили палатку, ориентироваться только на власть безнадежно. Вы прогорите. Нормальный малый бизнес понимает — нужно делать клиентуру. Они это делают. У них никогда нет никаких рекламных бюджетов, у них нет вывески часто, но все их знают. Их клиентура это знает. Они приучают людей к этому и формируют благоприятное отношение к себе.

Наша власть старательно пытается исключить из нашей страны этот рациональный и эффективный способ ведения бизнеса. Это просто результаты исследований. Это вредно. Посмотрите на Москву. Раз в полгода эти палатки просто снимают и ставят новые. По-

тому что каждый раз тот, кто поставил палатку, дает несколько десятков тысяч долларов. Ну, хватит, полгода постоял, давай денег.

Алексей Кузьмин: Можно вступить. Поскольку выступление было длинное, я выберу что-нибудь, чтобы отреагировать. Меня больше всего затронула категоричность суждений. Я не буду спорить ни с одним из тезисов. Категоричность здесь не совсем корректной была. И когда Вы говорите об исследованиях, которые показывают такую черную картину, я не могу согласиться. Не буду тратить время всех присутствующих, но есть масса примеров и исследований, которые не соответствуют тому, что Вы сказали. Я не говорю, что это не так, я говорю, что это не совсем так. Когда Вы говорите, что нет российских компаний, которые по своей инициативе проводят программы социальной ответственности, это категорически не так, абсолютно.

Владимир Балакирев: Просто можно назвать пример программы, которая бы делалась по инициативе бизнеса. Потанинская стипендияльная программа, абсолютно инициатива Потанина личная. Никакого давления со стороны властей нет. Сколько классных инициатив «Русала». Не то, что инициативы топ-менеджмента, а инициативы сотрудников низовых, топ-менеджмент подписал, программа пошла, а топ-менеджмент говорит: «А что мы такое подписали?». Вот две программы, которые на слуху. Поэтому я против категоричности такой.

Владимир Римский: Значит, можно я скажу. На счет категоричности: зайдите на сайт фонда «ИНДЕМ», там сотни страниц текста, моих тоже очень много. Там описано, как и почему мы делаем такие выводы. Статистические. Все, что я сказал – это статистика. Наиболее вероятный вариант. Теперь объясняю подробно. Если бы он, предприниматель, не вел никаких программ, он бы был на месте Ходорковского. Он это отлично понимает. И он придумал замечательную программу, против которых я ничего не имею. Например, человеку сказали, что ты можешь помочь нам приобрести яйца Фаберже, и он помог.

Владимир Балакирев: С этим всем я согласен. На счет категоричности я просто хочу сказать. Конечно, есть проект Потанина «Россия», где нужно было 1,5 млн. и Потанин их дал. Факт такой есть. То же самое касается Вексельберга. Я хочу сказать, что мы когда говорили с Денисом, мы сказали, что есть спектр большой программ. Я бы сказал так: есть разные программы, и в большей их части идет ориентация на развитие бизнеса. Кстати, беда Ходорковского была в том, что у него было мало программ, где благополучатели не связы-

вались условиями какими-то. В частности, «Открытая Россия». В отличие от стипендиальных программ Потанина, где студенты не связываются политическими условиями.

Владимир Римский: Это как раз то, о чем я говорю. Ведь если вдуматься, то Ходорковский мог бы сделать действительно хорошую программу развития гражданского общества. А не получилось. Много делал. Замечательные вещи. Я говорю о том, что гражданское общество развивается снизу. Помогите людям, которые сами начинают решать проблемы ЖКХ. Местная власть не решает, не говоря уже о федеральной. Никто не помогают. С тем же "Норникелем". Посмотрите на тундру. Съездите в тундру и посмотрите: через несколько лет тундры вообще не будет. Это социальная ответственность? Я не говорю, что они ничего не делают. Делают и много чего. Но нужна система, с точки зрения общества.

Владимир Балакирев: Ну, посмотрите. Насчет сложностей. Я отвечу по поводу экологических программ, которые там делаются или не делаются. Что получил в наследство «Русал», Дерипаска. Единственный завод, который был построен в 1985 году. Знаете, я был на «Русале». Это синие цеха от химического дыма. Это наследство и это тоже надо учитывать. Второй момент – насчет гражданского общества. Как можно оценивать Потанина, который добился, что 30 декабря Путин подписал договор об эндаументе? Вы знаете, сколько людей положило голов, чтобы это сделать? Он это сделал за год, поступив в Общественную палату и т.д. Это строительство сверху, но создал условия. Условия иногда создаются не снизу, а сверху. Я сейчас не к тому, что Вы не правы насчет коррупции. Да конечно правы. И я сам привел пример с этим трамваем.

Владимир Римский: Я не на чем не настаиваю. Просто, коллеги, поймите, как трудно найти критерии оценивания. С позиций самого бизнеса, скорее всего, Ваша оценка верна, но это очень ограниченная оценка и через некоторое время они сами поймут, что это не бизнес, это что-то другое.

Даниил Цыганков: Предлагаю в этой дискуссии поставить на этом точку. Потому что та тема, которую Вы затронули, вообще касается более глобальных сюжетов. Поэтому хотел бы дать слово будущим социологам.

Константин Фурсов: Я бы хотел немного вернуться к оценке и обратить внимание на те вещи, которые меня не оставляют в течение всего периода, пока мы здесь сидим. Начали мы с оценки социальных программ. А пришли мы к двусторонним отношениям

бизнеса и населения и бизнеса и власти. При этом мы говорим о разных странах. Второй сюжет – мы говорим о множественности критериев. На данный момент у меня складывается впечатление, что существует либо tandem бизнеса и власти, потому что население непонятно, в какой стороне, который навязывает что-то этому самому населению. Либо двусторонние отношения бизнеса и населения, к которым непонятно, как отнесется власть, начинают что-то свое выстраивать. Поэтому у меня вопрос. Не похоже ли это все на некоторую «вкусовщину»? Мне захотелось попробовать, а почему бы мне не сделать и что-то с этого еще и "поиметь". Стоят ли за этим какие-то ценности, какое-то единое ценностное поле? Есть ли у кого-то единые цели, если не единые, то хотя бы в чем-то похожие и которые можно совместно реализовывать через ассоциации? Предложение такое: может быть, к множественности критериев добавить еще множественность позиций? Именно не клиентов, а позиций разных сторон. И посмотреть, как эта позиция влияет на отношения субъектов. Что она дает каждой из сторон?

Даниил Цыганков: Сюда же вопрос. Измеряемы ли те индикаторы, на которые можно влиять? Вообще измеряемы ли они?

Владимир Балакирев: Вы знаете, у меня позиция такая прагматичная и циничная. Человека, который не научными исследованиями занимается, а оказывает услуги в области оценки проектов и программ. Если говорить о корпоративных программах, то когда бизнес нанимает меня, то мы беседуем о том, что они хотят оценить. Вот это можно, а вот это нельзя. Наша компания с Алексеем занимается оценкой имиджевых эффектов. Другими вещами мы не занимаемся, нам нужно партнеров для этого привлекать. Специализация другая. Оценить, насколько программа бизнеса влияет на решение проблем сиротства, такой вопрос или что-нибудь в этом роде, это мы не делаем. Здесь все зависит от характера задач программы. Если нужно оценить то, чего в программе не было запланировано, то мы сразу говорим, что это оценить нельзя и не надо на это деньги тратить. Но всегда это конкретные вопросы, людей интересуют очень конкретные вещи. Если говорить вообще о благотворительных программах, мне кажется, что для российского бизнеса проблема есть – это взгляд на бизнес как со стороны государства, так и со стороны граждан. Мне кажется, что это проблема. Заявлено, что бизнес – воры. Никто ничего с этим не делает. Государство эту позицию поддерживает и консервирует. Но я хочу сказать, что бизнес прагматичен и он будет решать каждый по-своему эту задачу. И там «Русал» или «Норникель» — они будут формировать отношение к своим компаниям отдельно. Они не будут объединяться для того, чтобы решить эту проблему.

Тут смешано несколько вещей. Для меня качество социальной программы – это то, как она продвигается. Грубо говоря, люди, которые являются целевой аудиторией программ, не дураки. Не надо думать, что можно "впарить" и все будет хорошо. Не получится.

Владимир Римский: Был задан очень правильный вопрос. С точки зрения социологии правильно оценивать изменение позиций. И так можно ставить вопрос, но в современной ситуации оценивания сами заказчики к этому не готовы. И Ассоциации практически не способны вырабатывать общие позиции в отношении себя, своих членов. Все индивидуально решают эти вопросы. На мой взгляд, это порок, стратегический порок развития нашего бизнеса. Потому что потенциально крупный бизнес мог очень много бы сделять. Им надо понять, что в этой позиции они не конкуренты, а партнеры. Они могут совместно сдвинуть позицию наших граждан в более благоприятную сторону. Вообще сдвинуть. Эффект можно посчитать, но придя к заказчику, Вы его не убедите, я предлагаю даже не пытаться, по крайней мере, сейчас.

Владимир Балакирев: У меня есть знакомый пиарщик. Она человек молодой, очень молодой. И она рано погрузилась во все эти проблемы. Она парадоксальная такая девочка. Она разговаривала с олигархами на равных и т.д. Для нее шок случился, когда наступила ситуация с Ходорковским. Когда она сказала: «Те люди, которых я считала сильными и мощными, они не то, чтобы слово в защиту Ходорковского, ну хотя бы как-то проявили свою позицию». Для нее был шок, человек полгода болел. Реально человек болел, это вопрос об общей повестке.

Даниил Цыганков: Я предлагаю на этом закончить и подвести итоги сегодняшнего семинара. Действительно, взаимодействия граждан, бизнеса и государства настолько интересны, что большая часть заседания была посвящена вопросам их взаимоотношений, чем их измерения. Возможно, для измерения необходимо использовать комплексные методы, нежели оценку программ социальной ответственности. Теперь я могу предоставить слово докладчикам, если они хотят прокомментировать по совокупности все вопросы и выступления.

Денис Гаврилов: У меня два маленьких комментария. У нас тут сложилось какое-то критическое отношение к тому, что компании хотят извлечь дополнительный бонус независимо от того, будет это разнарядка сверху или они сами выступят инициаторами. Хороший пример – доноры. Вы сдаете кровь для людей, которые попали в аварию. Вам за

это дают деньги, бесплатные обеды, большие льготы. Бизнес имеет право на то, чтобы иметь какие-то эффекты от того, что он делает какое-то доброе дело. И хочу сказать еще, что хорош тот губернатор, который берет деньги не себе, а для общества, и заставляет компании делать проекты для общества.

Владимир Балакиев: Тема интересная и эмоциональная в очередной раз. С точки зрения исследовательской это реальность, которую надо щупать, трогать и описывать. Еще нет понятий устоявшихся, отсюда множество подходов. Что делать, это реальность такая. Мне кажется, что с точки зрения прагматической, с точки зрения бизнеса это очень перспективная и реальная задача. Сотрудники одного из фондов очень хорошо сказали: то, что делается, делается навсегда. Это хорошо. Но это порождает множество проблем. Много этических проблем. Тем интереснее.

Даниил Цыганков: Большое спасибо! На этом наше заседание завершается. В следующий раз выступят Александр Воробьев и наш коллега из Питера Валентин Бианки. Как Вы знаете, 11 марта будут выборы в питерский парламент, и они пройдут по законодательству, которое потом будет применяться на выборах в Госдуму. Кроме того, место от законодательного Собрания в Совете Федерации принадлежит сейчас Сергею Мironову. Но семинар не будет посвящен в чистом виде выборам, а оценке того, как законодательство может изменить итоги выборов в целом. Хотел бы поблагодарить всех присутствующих за то, что Вы пришли. Надеюсь увидеть Вас на следующих заседаниях коллоквиума. До свидания!

Стенограмма заседания № 9: «Оценка влияния избирательного законодательства на результаты выборов», 15 февраля 2007 г.

Леонид Поляков: Коллеги, позвольте открыть очередное заседание нашего семинара. Сегодня у нас очень «вкусная» тема. И у нас два докладчика, которые предложат свой анализ и методологию оценки избирательного законодательства в Российской Федерации. Это будет на примерах выборов в региональные парламенты. Первый докладчик у нас сегодня Александр Воробьев, студент магистратуры факультета прикладной политологии. Второй докладчик – Валентин Александрович Бианки, преподаватель кафедры политической психологии Санкт-Петербургского государственного университета, руководитель центра «Стратегия Изменений».

Александр Воробьев: Как я понимаю, мой доклад является в нашей концепции вводным, поэтому я попытался, с одной стороны, широко, с другой стороны, довольно узко осветить, как можно оценивать влияние избирательного законодательства на результаты выборов. И свой доклад я начну с рассмотрения теоретических аспектов, потому что необходимо ввести слушателей в курс того, что такая избирательная система. Она понимается в политической теории в широком и в узком смысле. В широком смысле под этим термином понимается система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. В узком смысле избирательная система – это конкретный способ и порядок определения результатов голосования и порядок определения мандатов по результатам голосования. Для анализа можно ввести третье определение избирательной системы как совокупности правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов. Вот это последнее определение является для нас наиболее удобоваримым, поскольку в практике оценивания достаточно много внимания уделяется именно оценке законодательства.

Для того чтобы более точно определить избирательную систему в мировой практике и в теории выделяют четыре ее основных аспекта. Первый — содержание голоса, т.е. какие возможности для голосования у избирателя есть: категорическое голосование, кумулятивное голосование, преференциальное голосование. Затем важна еще величина округа: он может быть одномандатным и многомандатным. Также важно правило перевода полученных голосов в мандаты, которое часто влияет на то, как делятся депутатские места между претендентами, выигравшими выборы. И, наконец, важно то, за кого голосует избиратель. Он может голосовать за кандидата, за партию, а также известны случаи, когда он голосует и за кандидата, и за партию.

Леонид Поляков: Известный случай.

Александр Воробьев: Существует три основные системы. Первая – мажоритарная система, в которой есть две подсистемы: абсолютного большинства и относительного большинства.

Пропорциональная система или системы с закрытыми списками. Здесь необходимо выделить несколько аспектов, которые влияют на результаты выборов. Во-первых, методика распределения мандатов, величина округа, и что важно для анализа, особенно российской практики, — величина заградительного барьера.

Также существует смешанная система. Это система с открытыми списками, которая в России применялась несколько раз на региональных выборах. Затем система, которая называется панашированием, когда существует голосование как за кандидата, так и за партию. При этом он не обязан голосовать за кандидата от той партии, за которую он голосует. В-третьих, это операционализированная смешанная система, которая применяется на выборах в Бундестаг. И, наконец, российский вариант: смешанная несвязанная система, которую многие специалисты не считают единой системой, а, скорее, совокупностью двух разных избирательных систем.

Отдельный сюжет, который также достаточно интересен, — манипуляции результатами выборов, которые связаны с границами избирательных округов. В политической науке и в практике это понятие получило название «джерримендеринг» по имени массачусетского губернатора Джерри, который в 1812 году таким образом изменил схему округов в своем штате, что эта нарезка в наибольшей степени благоприятствовала его сторонникам.

Известен также интересный пример «джерримендеринга» в российской практике. Он с легкой руки Дмитрия Орешкина получил название «муртазайдинг». Суть этой схемы в том, что в Башкортостане существовало шесть избирательных округов для выборов в Госдуму. и один из них, который располагался в Уфе, был наиболее неудобен для Президента М. Рахимова, потому что в нем как на выборах в 1995 году, так и в 1999 году выигрывали кандидаты, которые в той или иной степени были оппозиционны президенту. Поэтому в 2003 году округа были перенарезаны так, что городской и сельский избирательные округа были смешаны. В результате на всех шести округах прошли кандидаты, лояльные президенту Рахимову.

Далее необходимо перед тем, как я перейду к основной части, выделить несколько пунктов, которые характеризуют влияние избирательной системы на результаты выборов в Государственную Думу. Как я уже сказал, основной ее чертой было совмещение про-

порциональной компоненты и мажоритарной. В связи с этим различные политические группы получали возможность проходить в Думу, причем эта возможность существовала для достаточно малых групп. Управляемость выборами была меньшей. Пропорциональная компонента избирательной системы способствовала партийной фрагментации, но, тем не менее, 5-процентный избирательный барьер довольно серьезно ограничивал круг победителей. И, наконец, одномандатники обеспечивали во многих случаях большинство в Думе для партии власти, которых, как известно, на последних выборах было несколько, т.е. за счет одномандатников было достигнуто конституционное большинство. А, например, на выборах 1995 года, когда партией власти была «Выбор России», партия власти не набрала большинства по партийным спискам, но смогла сформировать крупнейшую фракцию за счет одномандатников.

Перед тем, как непосредственно анализировать результаты выборов, я бы хотел сделать обзор изменений в избирательном законодательстве, которые были сделаны при Владимире Путине. Первой вехой на этом пути стало принятие Федерального закона «О политических партиях» в 2001 году. Тогда партии стали единственным субъектом избирательного законодательства. Только партии могли участвовать на выборах с тех пор. И были запрещены региональные партии. Т.е. в региональных выборах могли принимать участие только региональные отделения федеральных партий.

В 2002 году был принят закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан на выборах и референдумах». Важной составляющей этого закона было обязательное участие партийных списков в выборах в законодательные органы власти. И эта пропорциональная составляющая должны быть не меньше 50%.

В 2005 году был принят новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ». Была введена пропорциональная система, были введены 7-процентный барьер на выборах в Госдуму и запрет на участие избирательных блоков. Также одновременно в 2005 году были приняты поправки в закон «Об основных гарантиях...». Тогда запретили избирательные блоки и на региональном уровне.

И, наконец, последние важные поправки 2006 года. Это, во-первых, отмена графы «против всех». А, во-вторых, отмена минимального порога явки избирателей на выборах.

Я попытался как можно более компактно изложить изменения в избирательном законодательстве. Потому что у нас несмотря на то, что избирательное законодательство и вообще система власти стремится к унификации, ситуация довольно разнообразная в регионах. Я тут приведу несколько простых статистических данных, которые позволят сделать важные выводы.

Так, с 2003 по 2006 гг. было проведено 62 кампании по выборам в региональные парламенты. В 56 кампаниях сочетание избирательных систем было 50 на 50. В двух кампаниях была применена пропорциональная система, но это было только в Свердловской области. Забегая вперед, можно сказать, что на мартовских выборах еще три региона будут проводить выборы по партийным спискам. Это Дагестан, Московская область и Санкт-Петербург. И в 4 регионах более 50% депутатского корпуса избирались по партийным спискам.

Важный элемент — это заградительный барьер на выборах. В основном в большинстве регионов применялся 5-процентный барьер. На втором месте 7-процентный барьер, причем степень его применения увеличивается по мере приближения к федеральной кампании. Затем достаточно немного регионов применяли более 7%. В двух из них был процент 10%, в одном 8%. И менее 5% тоже в трех регионах: в двух 4%, в одном 3%. В двух регионах применялся 6-процентный барьер.

Характеристика региональных кампаний. В среднем в избирательной кампании участвовало 7,4 региональных объединения, максимум — 13, минимум — 2. До того, как большая часть мелких российских партий в России была ликвидирована, в России было зарегистрировано 35 российских партий. И эта цифра свидетельствует о том, что реальных партий гораздо меньше. Среднее число успешных партий, т.е. тех, которые прошли в законодательные собрания, составляет 4.5. Если расширять этот показатель с учетом одномандатных округов, то эта цифра увеличится до 5.1.

Что мы можем сказать, опираясь на эти данные? Смешанная система не является наиболее выгодной для «Единой России» как для партии власти. Пропорциональная система во многом мешает добиться электорального доминирования.

Леонид Поляков: Еще раз, пожалуйста. Для «Единой России» выгодно...

Александр Воробьев: Для «Единой России» выгодна только мажоритарная система. Здесь я дальше буду развивать этот тезис. Я здесь решил провести небольшую оценку именно с позиции партии власти, «Единой России». Показательно, что результаты ЕР на региональных выборах на самом деле ниже, чем можно было ожидать. Критерием успешности «Единой России» является электоральный результат. Здесь я не считаю кампании, которые проводились вместе с федеральными выборами. Там была выше явка, и они были связаны. А другие кампании проводились отдельно, автономно от федеральных кампаний. ЕР выиграла в 48 регионах. Из них только в 20 регионах партия власти набрала больше 40%. В большем количестве регионов результат был хуже.

Далее, в развитии темы. Несмотря на то, что мажоритарная система предпочтительна для ЕР, здесь тоже не так просто. Если провести анализ результатов выборов по одномандатным округам, то в среднем побеждали кандидаты от 3-7 партий, ЕР завоевала большинство в 14 регионах, и только в одном – Москва – ЕР смогла завоевать все округа. Непосредственно по результатам выборов только в 15 регионах ЕР завоевала большинство мест в региональных парламентах.

Здесь важнее тот факт, что избирательное законодательство не является самым важным фактором для доминирования ЕР в региональном парламенте. Для ЕР не менее важно дальнейшее развитие политического процесса. Этот тезис звучит внушительно, но на самом деле это лишнее подтверждение того, что выборы не являются важнейшим фактором, определяющим российский политический процесс. Он важен, но многие другие факторы не менее важны.

Леонид Поляков: Можно ли зафиксировать этот вывод? Что Вы имеете в виду?

Александр Воробьев: Я имею в виду то, что ЕР выбирается, конечно, по итогам выборов. Но внутриэлитные процессы в регионах позволяют в дальнейшем ЕР нарастить свою мощь. И дальнейшее доминирование ЕР в парламентах является не результатом выборов, а результатом внутриэлитных соглашений, потому что введение пропорциональной системы стало важным шагом на пути усиления интересов партий. Характерно, что многие кандидаты стали использовать партии для прохождения в региональные парламенты, но после выборов многие кандидаты, которые были избраны по другим партиям, переходили в «Единую Россию», или многие независимые депутаты после выборов переходили в «Единую Россию».

Далее я хочу представить такую небольшую сводку результатов выборов в Свердловской области. Это единственный регион, в котором пропорциональная система используется достаточно давно и она охватывает весь депутатский корпус. Надо отметить, что в Свердловской области своеобразная избирательная система. Там, как в США, каждые два года избирается половина Законодательного Собрания, как в Конгрессе. 2002 год – это первая кампания, тогда еще новое избирательное законодательство не вступило в силу. И тогда еще были возможны региональные блоки. И вообще вся история выборов в Свердловской области, включая 2002 год, это было противостояние блоков губернатора и мэра. Был блок «За Родной Урал!» губернатора Свердловской области Э. Росселя, а блок «Единство и Отечество» – блок мэра г. Екатеринбурга А. Чернецкого.

Таблица 1. Результаты выборов 14 апреля 2002 г.

Избирательное объединение	% голосов	Кол-во мест
Блок "За Родной Урал"	29,43%	7
Блок "Единство и Отечество"	18,36%	4
КПРФ	7,32%	2
Партия пенсионеров	6,11%	1
"Социальная защита"	4,90%	
Движение "Май"	4,66%	
Блок "Коммунисты и аграрии Урала"	4,18%	
ЯБЛОКО	3,84%	
Народная партия РФ	3,73%	
СПС	3,60%	
Явка	33,32%	
Барьер	5%	

Затем, когда региональные блоки были запрещены, неминуемо стало объединение под знаменами «Единой России», но если мы посмотрим, результат в процентах больше, но удалось продвинуться всего на 1 место. В первой кампании 7 мест, во второй – 8.

Таблица 2. Результаты выборов 14 марта 2004 г.

Избирательное объединение	% голосов	Кол-во мест
Единая Россия	38,24%	8
ЛДПР	9,48%	2
КПРФ	9,02%	2
Блок "Союз бюджетников Урала"	7,21%	1
Партия Возрождения России	6,78%	1
АПР	4,96%	
Блок "Родина (народно-патриотический союз)"	3,07%	
Российская партия ЖИЗНИ	2,63%	
Явка	56,65%	
Барьер	5%	

В 2006 года тоже 7 мест. Что здесь еще показательно? Во-первых, заградительный барьер. На двух кампаниях использовался 5-процентный барьер, в последней – 7-процентный. Т.е. ЛДПР в последней кампании прошла бы при 5-процентном барьере. И,

наконец, тут можно еще продемонстрировать запрет региональных блоков с позиции не только партии власти, но и с позиции других участников выборов.

Таблица 3. Результаты выборов 8 октября 2006 г.

Избирательное объединение	% голосов	Кол-во мест
Единая Россия	40,54%	7
Российская партия пенсионеров	18,75%	4
Российская партия ЖИЗНИ	11,51%	2
КПРФ	7,27%	1
ЛДПР	5,51%	
Свободная Россия	3,20%	
ЯБЛОКО	2,47%	
"Родина"	2,39%	
Явка	27,91%	
Барьер	7%	

В 2004 году в Законодательное Собрание прошел блок «Союз бюджетников Урала», он был учрежден партией СЛОН. И во многом он получил поддержку городского населения, демократического избирателя. Потому что та кампания была беспрецедентной по количеству участников выборов. Ни СПС, ни Яблоко не смогли в конечном счете зарегистрироваться.

Ну и, наконец, последний мой слайд. Я попытаюсь опять же кратко показать, как пропорциональная система будет влиять на избирательный процесс на выборах в Госдуму РФ и какие результаты покажет. Во-первых, очевидно, что запрет избирательных блоков ведет к ограничению количества участников. Во-вторых, необходимость формирования региональных групп увеличит региональные компоненты депутатского корпуса. Довольно большая нагрузка в плане избирательных технологий ляжет на регионы. Несмотря на поправки, которые недавно были инициированы, если уменьшится количество региональных групп, то региональные группы станут важными элементами кампаний. Повышается значимость административного ресурса. Это на самом деле связано и с последним тезисом – отсутствием минимального порога явки. Дело в том, что когда не нужно будет минимальный порог явки, на выборы придет самый дисциплинированный избиратель. Это либо люди, на которых осуществляется административное воздействие, либо дисциплинированный избиратель левых партий (КПРФ, особенно). В связи с этим можно сказать, что мобилизация избирателей станет основной избирательной технологией. Вот собственно и все, что я пока хотел сказать.

Леонид Поляков: Спасибо, Александр! Вы нам пять минут сэкономили на вопросы на понимание, комментарии.

Ольга Савинская: Вы сказали, что для Единой России порог успешности – 40%. Откуда эта цифра взялась?

Александр Воробьев: Это взялось из анализа результатов выборов.

Вадим Маршаков: Володин это сказал. Это публичное заявление, Володин и Воробьев – все об этом говорили.

Александр Воробьев: Это зависит еще и то того, сколько всего будет участников выборов. Если будет большая фрагментация, то многие окажутся за чертой электорального барьера.

Леонид Поляков: Добавим, что 40% — достаточно, чтобы иметь 50%+1 мандатов, большинство в региональном парламенте. Эта цифра вычисляется. Еще вопросы. Да, Илья Георгиевич, пожалуйста!

Илья Шаблинский: Шаблинский, кафедра конституционного и административного права, факультет права ГУ-ВШЭ. По-моему, очень интересно анализировать результаты выборов по партийным спискам. Анализировать вообще то, как пропорциональная система работает в российских регионах. Эти исследования в последние полтора года начались, это очень перспективное дело. Хотя то, что они показывают, в общем, радовать не должно. У меня в итоге будет вопрос о соотношении институциональных (правовых) и неинституциональных факторов, которые влияют на выборы.

В начале хотел сказать, с чем я согласен. Есть важные факторы, связанные с избирательным законом. Но влияет не так много норм. Большая часть поправок, которыми законодательство фаршируется, они так тихо себе сидят и всякие нормы, регулирующие агитацию, влияют в очень малой степени. Работает повышение электорального барьера? Да, работает. Исключение института блоков – это уж точно. И я бы добавил еще такое хитренькое требование в ряде субъектов, но не во всех. При формировании партийных списков наполнять их группами, образованными во всех районах данного субъекта Федерации, во всех районах! А этих районов может быть очень много, например, 50. А если не во всех районах, а если в районе нет 2-3 представителей партии, то регистрация либо от-

меняется, либо в ней отказывают. Собственно, СПС в Дагестане так сняли. У нас таких субъектов федерации есть уже несколько, и в принципе есть смысл, конечно, с этим бороться, и на уровне закона «Об основных гарантиях...» запретить вообще такие нормы. Это бюрократическое требование, это требование бюрократического слоя.

Значит, что показывает опыт полуторагодичный, двухлетний уже? То, что архетипы сознания российских избирателей есть. Тройка победителей обычна на региональных выборах – это «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР. Вот так, железно. Ну да, еще АПР стреляет, Аграрная партия России. «Родина» — у нее был бодрый старт. Они резко так в 8-9 регионах взяли, потому что есть еще избирательный электорат, который готов голосовать против чужаков. Это очень Рогозина влекло. Остальное – мелочь, шелуха. Т.е. там не по 5-6 побед, а по 5-6 преодолений заградительного барьера. «Яблоко» на 2005 год в 3-х субъектах барьера преодолело, Российская партия Жизни – в 2-х. СПС – в 5. Я по данным на 2005 год, может быть, чуть-чуть ошибаюсь. В принципе такая структура конфигурация электората не оставляет надежд на эволюцию в сторону европейской конфигурации политических сил. Не оставляет никаких надежд, что в ближайшие 15-20 лет у нас будет партийная система, подобная Чехии или Словакии, хотя бы. Огромный слой электората голосует за партии такого национал-консервативного типа. Причем «консервативный» – в духе консервации советского наследия. И за партию бюрократии, поэтому в этом контексте стоит победы «Единой России» оценить. Вот если «Единая Россия» уходит из этого пространства, тогда это место занимают партии типа ЛДПР или КПРФ или партии, кто на их месте. И никто больше не займет это пространство, если уйдет это большое тело партии, корпоративной бюрократической структуры.

Два слова о ликвидации блоков. Это действительно одна из мер, которая быстро дала эффект и повлияла на итоги региональных выборов. Блоки довольно часто побеждали. А в трех случаях – я знаю три таких случая: на Сахалине, в Алтайском крае, в Томской области – блоки вышли на первое место. В Алтайском крае победил блок, возглавляемый КПРФ. Он победил благодаря тому, что местное отделение «Единой России» раскололось буквально пополам. Бывший лидер обиделся, создал блок в поддержку президента и увел у «Единой России» 12% голосов избирателей. Не знаю, что они потом с ним сделали, но факт в том, что победила коалиция «КПРФ-Патриоты-За наш Алтай!» и т.д. На Сахалине победа чисто регионального блока была чистой. И «Единая Россия» на Сахалине проиграла вчистую. Примерно также она проиграла в Томской области, но там видим, что потенциал протesta превосходит даже потенциал веры в бюрократию.

Последнее, что я хотел сказать. Это про веру в бюрократию. Что это такое? Это центричность, заложенная в сознании избирателей. Конечно, это сознание не всех избира-

телей. Тут за столом тоже избиратели сидят. Примерно 30-35% — вот такой широкий слой. Это толща людей, которая готова голосовать за попросту партию реальных дел. За status quo, я бы сказал. И некоторые при этом исходят из совершенно простой идеологии — «не было бы хуже!» Другие выражают глубинную архетипическую установку вот такого слоя российских людей — голосовать за ту власть, которая правит. Конечно, при этом ЕР ассоциируется с популярной персоной президента. Я об этом в конце говорю, может быть, надо было об этом выше сказать. Это, конечно, важный фактор. Если брать эту партию, хотя она является не совсем партией, то по известной классификации она лидерская. У нее есть неформальный лидер, лишившись которого … она готовится к тому, что у нее сменился портрет и что-то надо будет с этим делать.

Вопрос мой в следующем: Какие еще неинституциональные факторы Вы видите как те, которые влияют на выбор?

Леонид Поляков: Саша, вопрос понятен? И после ответа на вопрос давайте тогда ко второму докладчику, который расскажет нам про Питер.

Александр Воробьев: Собственно говоря, Вы все, по-моему, перечислили. Для большинства регионов избирательный округ ориентируется либо на существующую власть, либо в тех регионах, которые принято называть депрессивными, там партия власти проигрывает, потому что избирательный округ очень плохо относится к власти. На мой взгляд, это самое главное.

Владимир Римский: Давайте я тогда добавлю. Манипуляции бюллетенями при подсчете голосов. Это неинституциональный фактор, который определяет результаты выборов. Вы как-то обсуждаете, что люди действительно так проголосовали, как это написано. Никто так не голосует никогда. Хотя бы возьмите просто результаты социологических исследований: сначала до выборов, потом сами выборы, потом исследование, как Вы проголосовали. Они никогда не совпадают. Причем ошибка больше ошибки выборки всегда. На федеральном уровне она может достигать 10-12%. Это не может быть просто так, что вот социологи ошиблись. Ну, 5%, ну 7%, ну никак не больше.

Леонид Поляков: Отлично. Значит, у нас уже зарезервировано одно выступление. Да, Володя? Это вообще очень интересная тема. Туда же еще можно добавить exit polls.

Владимир Римский: Да, и это тоже.

Леонид Поляков: Спасибо, коллеги! Значит, у нас теперь вторая часть нашего семинара. Презентация Валентина Бианки более сфокусированная. Он нам сейчас расскажет, может быть, прогноз построит, мы на это очень надеемся, для этого и звали, что случится на выборах во второй столице, а может быть уже и в первой, на выборах 11 марта 2007 года в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Как Александр уже отмечал, там 100% пропорциональная система. Итак, пожалуйста!

Валентин Бианки: Добрый вечер! Не могу сразу не отметить, что избирательная система на выборах в Законодательное собрание Санкт-Петербурга только формально пропорциональная, но на самом деле не стопроцентно. Во-вторых, поскольку аудитория мне не знакомая: кого-то я знаю по публикациям, большинство вообще не знаю, то начну с самого начала.

Хочу сразу сказать, что я больше психолог, нежели политолог, соответственно, у меня некий специфический подход. Для меня тема «Влияние избирательного законодательства на результаты выборов» носит такой аспект: насколько тот или иной политический и избирательный механизм определяет поведение людей? Причем как кандидатов, членов партии, сотрудников исполкома, так и избирателей. С другой стороны, кроме собственно научной деятельности я достаточно активно занимаюсь исследованиями на практике.

Первая презентация, которую я покажу, датирована, если я не ошибаюсь, июлем 2005 года. И я думал ее адаптировать с учетом произошедших изменений, но, чтобы сблюсти некоторую корректность, я оставил эту дату, и не стал вносить изменения. Сейчас уже в течение полутора месяцев я возглавляю, на мой взгляд, небывалый для региональной кампании по подробности проект по мониторингу хода избирательной кампании. Все, кто понимает и представляет себе эту деятельность, понимают, что я не могу показать какие-то подробные результаты, но общие комментарии и минимальные результаты я покажу. Мониторинг касается и общественного мнения, и агитационной активности, и СМИ.

Вот простая предыстория. В 1998 году выборы проходили со вторым туром, за четыре года до этого без второго тура. Простая ситуация – в 13 округах из 50 сменились лидеры. Это уже многое показывает. И с точки зрения тех действий, которые нужно предпринять в период выборов, это тоже достаточно важно.

Теперь демонстрация того, что я понимаю под влиянием избирательного законодательства на результаты выборов. Вот появился некий закон в 2005 году. И спустя месяц была проведена экспертиза. В чем суть распределения мандатов? Выборы всех 50 депутатов проходят только по партийным спискам, каждый партийный список имеет

специфическую структуру. Есть общегородская партийная классическая «тройка» и окружная часть списка – кандидаты по 50 округам. Итак, в списке может быть до 53 человек. Очень важно, что именно *до* 53 человек. Партия не обязана делать список из 53 человек. При этом каждый человек в окружной части списка должен быть закреплен за определенным округом.

Теперь про распределение мандатов. Вначале мандаты, которые получила партия, достаются депутатам из городской части списка. Оставшиеся распределяются между теми кандидатами, в округах которых эта партия – этот кандидат – набрали максимальное число голосов. Достаточно специфическая схема.

Мною была проведена определенная реконструкция основания принятия этой формы избрания. Я примерно знаю, какие варианты обсуждались, теперь попробуем их сравнить.

Первый – очевидный вариант – учитывая принципиальное желание каждого депутата сохранить свой мандат, то это просто двукратное увеличение числа округов. И три недостатка этого варианта. Первое – не в интересах региональной администрации множить число депутатов. Второе – такой психологический момент – депутатам принципиально важнее чувствовать себя одним из 50, чем одним из 100. И еще один – не самый формальный момент, но достаточно важный. Мариинский дворец, в котором сейчас располагается Законодательное Собрание, не вместил бы 100 депутатов. Там и так мало места. Некоторым и так приходится сидеть в полуподсобных помещениях по высоте потолков.

Леонид Поляков: Либо по четным и нечетным дням.

Валентин Бианки: Да. Это кстати важный аспект для представителей власти: удаленность кабинета от зала заседаний, размер кабинета и т.д.

Второй вариант: принятие системы «25 на 25», причем в простом варианте: 25 по спискам и 25 по округам. Но понятно, что депутатам крайне тяжело проголосовать за такой закон, поскольку они столкнутся лбом ко лбу. Понятно, что рассчитывать на места в верхней части списка нерационально. Плюс у нас существует система, когда действующим депутатам несколько проще: наладил контакты и т.д. Но в Петербурге давным-давно существует система, определяющая спокойное и почти бесконфликтное взаимодействие исполнительных и законодательных органов власти. Так называемая «коллективная поправка». Это поправка в размере 2% расходной части бюджетов, которые расходуют депутаты и которые делятся поровну на все 50 округов. Т.е. у каждого депутата есть свои

средства, которые тратятся туда, куда он сказал. Постепенно все больший процент этих средств реально уходит в округ, чтобы обеспечить себе переизбрание. Не помню точно, каков сейчас бюджет города, но 0,04% от бюджета города – это немало... Соответственно, «прикормленность» этих округов в Петербурге принципиально выше. Итак, вариант № 2 также был отвергнут.

Следующий вариант. Простая пропорциональная партийная система. Тот же самый минус. Фактор «прикормленности» своих округов перестает играть роль. Депутаты не могли себе позволить ее принять.

И, соответственно, был принят вариант, что система делается пропорциональной, но с некоторой степенью мажоритарности. Рассматривались разные варианты. Один вариант был просто потрясающим. Предполагалось, что списки для избирателей будут закрытыми, но при этом итоги по каждому округу будут проводиться отдельно. Есть партийные списки, и нет никаких отдельных голосований за кандидата. Мы подводим итоги голосования по каждому округу и формально проходит кандидат, партия которого набрала в этом округе большинство голосов. Как Вы понимаете, нужно было бы прилагать большие усилия, чтобы в каком-нибудь округе победил бы кандидат не от «Единой России». Когда депутат агитирует за себя и говорит «Я от такой-то партии», а потом избиратель приходит на участок и не видит там никакой фамилии кандидата, то он с высокой степенью вероятности проголосует за «Единую Россию». Этот вариант на самом деле сочли чрезмерно циничным. Поэтому от него отказались.

В итоге был принят вариант, который я изначально озвучил. Что в бюллетене фигурируют кандидаты по округам. Есть партийные списки, но каждый кандидат, кроме тройки, имеет привязку к округу.

Леонид Поляков: Так как же тогда бюллетень будет выглядеть? Я не понял.

Валентин Бианки: По поводу бюллетеней я подготовил отдельные слайды, три раза менялась форма. И даже эта форма бюллетеня принципиально окажет влияние на результаты выборов в Законодательное Собрание. Я об этом позже скажу.

Теперь последствия. Я описал механизм избрания, потом основания принятия этого закона, теперь некие политические последствия. Здесь все достаточно просто. 1. Существенный рост роли партий. 2. Структуризация политического пространства. Это вот как раз отдельно, когда я буду рассказывать, что сейчас происходит в Петербурге в смысле борьбы политических партий. Структуризация политического пространства достигает потрясающего накала. 3. Опасность чрезмерной внутрипартийной конкуренции. Эта схема, и

это обсуждалось в качестве довода за ее демократичность, она порождает конкуренцию между кандидатами от одной партии. Допустим, партия «Единая Россия» получила свои 26 мандатов, они достанутся кандидатам, который максимум процентов набрали в своих округах. Соответственно, никакие исследования даже с выборкой 3000 человек на округ, в котором всего 70000 избирателей, то есть 150 000 на город, не могут дать полной определенности – это я детально рассчитывал. Люди, которые понимают в практике социологических исследований, понимают, что провести исследование такого объема в конечный срок это какое-то сумасшествие. Так вот, даже эта выборка оставит для «Единой России» серую зону в 12-15 кандидатов, которые неизвестно, пройдут или нет. Потому что они получат результаты, близкие к порогу отсечения.

Дальше – распределение финансовых потоков в резервные фонды. Последний пункт – возрастание роли внешних игроков. Я получил подтверждение не так давно, что есть одна московская финансово-промышленная группа с большими интересами в Петербурге, которая (все понимают, что для многих финансово-промышленных групп персональный состав важнее, чем ее размер, потому что монолитности голосования внутри фракции нет) пытается точечно кому-то помочь или кому-то помешать, вне зависимости от партийной принадлежности кандидатов. Про резервные фонды еще скажу.

Про некоторые технологические моменты еще скажу. Кандидатов практически не знают в Петербурге. Даже при формальном опросе «Скажите, кого из городских политиков Вы знаете?» при общегородском опросе больше 3% набирает порядка 10-12 человек. В их число входят Путин, Сердюков (губернатор Ленинградской области), еще несколько федеральных лиц. Собственно городских политиков в Петербурге знают мало, несмотря на особый статус парламента. Есть губернатор, есть спикер Законодательного Собрания с рейтингом известности процентов 7, и еще 2-3 человека максимум.

Владимир Римский: Да в Москве то же самое.

Валентин Бианки: Так вот. Борьба политсовета партии за выбор стратегии. Для кого эти выборы важнее – для партии или для кандидата? Для партии это имеет принципиальное значение – за полгода до федеральных выборов сформировать сильный партийный брэнд. Кандидатам, чтобы набрать 60% голосов в своем округе, а были такие на предыдущих выборах, тех, кто набрал больше 50% в своем округе, по-моему, шесть или семь человек набралось, так вот ему клеймо партии будет мешать. Потому что у любой партии есть не такой маленький антирейтинг. И главное, даже получая клеймо «Единой России», у которой не такой высокий антирейтинг, все равно появляется проблема, потому что ты

берешь на себя и грехи этой партии. Региональным отделениям, тем более, накануне выборов, важно заработать очки в округах, а кандидатам партии совершенно не нужны. Кроме того, поскольку нет никаких избирательных фондов у кандидатов, то любая листовка кандидата проплачивается из фонда партии. А для этого надо завизировать ее у юриста избирательного штаба, бухгалтер должен оформить документы, проверить договор с конкретной типографией, то манипуляция со стороны руководства исполкома, она, в общем-то, возрастаet. Тут вот следствия юридического направления. Я это опускаю, чтобы уложиться.

Психологические следствия. Первейшее, про это было сказано – взаимовлияние антирейтингов и рейтингов партий и кандидатов. Итак, есть кандидат. Он начал какие-то действия. Могу сказать, что те кандидаты, которые начали действовать до Нового года, большинство из них предпочитало не говорить, от какой партии они баллотировались. Хотя часть списков была уже выдвинута. И был один округ, в котором мы проводили исследование. И выяснилось, что кандидат имеет рейтинг 30%, и партия «Единая Россия» имеет такой же рейтинг 30%. Только у них пересечение наполовину где-то, то есть только 15%, которые бы проголосовали и за эту партию, и за этого кандидата.

И последний пункт: не знаю, решится кто-нибудь это сделать или нет. Людям, которые полагают, что они голосуют за кандидатов на округах, на самом деле они голосуют за партию. Этот механизм не так прост, как кажется. Поэтому будет большое число округов, которые не будут представлены никакими депутатами в парламенте. Они выбрали себе кандидата, а от этого округа вообще никто не прошел. Это может сложиться по разным причинам. Часть мест займут кандидаты из «троек». Понятно, что не все кандидаты из всех «троек» будут замещать мандаты, но часть все же будут. Соответственно, уже на 50 округов останется менее 50 мест. Во-вторых, вполне возможна ситуация, при которой какой-то кандидат набирает в своем округе 60% голосов, а его партия не проходит. Эта партия не участвует в распределении мандатов. А «Единая Россия» набирает в этом округе 20% голосов, которых для кандидата-единоросса недостаточно, чтобы соревноваться за мандат. Не знаю, будет это кто-то использовать или не будет.

Леонид Поляков: Валентин, у Вас еще 10 минут.

Валентин Бианки: Тогда про моделирование еще скажу. Если что, потом вернемся. Что мы делали? Мы пытались некий экспертный комментарий сопроводить анализом законов. Мы взяли результаты выборов 2002 года и попытались наложить на них новые правила.

Таблица 4. Реальные результаты выборов 2002 в разрезе задекларированной партийной принадлежности

Группа кандидатов (блок/партия/категория)	Кол-во голосов	Кол-во кандидатов	Доля голосов
Принадлежность неизвестна, результат < 7%	80 918	155	7,5%
Принадлежность неизвестна, результат ≥ 7%	176 144	59	16,4%
Принадлежность неизвестна, победитель	320 181	29	29,7%
Против всех кандидатов	103 121	50	9,6%
«Яблоко»	76 633	22	7,1%
«Единая Россия»	73 330	16	6,8%
СПС	63 192	15	5,9%
«Политический центр»	40 011	34	3,7%
«Наука, промышленность, образование»	32 425	7	3,0%
«Народная партия»	30260	15	2,8%
«Воля Петербурга»	23479	3	2,2%
«Развитие предпринимательства»	19778	6	1,8%
«Партия пенсионеров»	16960	3	1,6%
КПРФ	11797	5	1,1%
Коммунисты, но не НПО и не КПРФ	5808	6	0,5%
«Социалистическая Единая партия России»	2048	4	0,2%
ЛДПР	892	5	0,1%
Сумма	1 076 977	434	100,00%

Таблица 5. Определение партийной принадлежности некоторых депутатов для моделирования*

Округ	Депутат	Партийность	Фракция	Партийная принадлежность в модели
4	Савельев Ю.П.	«Наука, промышленность, образование»	-	«Родина»
9	Шутов Ю.Т.	?	-	Не учитываем
21	Морозов А.В.	?	-	«Единая Россия»
30	Мартыненко В.Е.	СПС	ЛДПР	ЛДПР
37	Матвеев И.Б.	«Воля Петербурга»	«Единая Россия»	«Единая Россия»
39	Тарасов С.Б.	?	-	«Единая Россия»
41	Рыдник Ю.Е.	?	-	«Единая Россия»
44	Сухенко К.Э.	«Единая Россия»	ЛДПР	ЛДПР
47	Михайлов И.П.	«Партия пенсионеров»	«Единая Россия»	«Единая Россия»
48	Артемьев И.Б.	«Яблоко»	«Родина»	«Родина»

* партийная принадлежность остальных депутатов определялась строго по их принадлежности к фракциям на момент моделирования

Это не прогноз того, что будет в 2007 году. Это анализ того, что было бы, если бы предыдущие выборы проводились бы по новым правилам. Хотя мы проводили конференцию в «Росбалте» полгода назад, и половина журналистов не поняла эту тонкую разницу. Но тем не менее. Мы пересчитали по партиям результаты предыдущих выборов. Забавно, что «Единая Россия» набрала 6,8% голосов (см. таблицу 4). Просто потому, что на тех выборах почти никто не выдвигался от партии. 54% голосов достались тем кандидатам, которые официально в документах не декларировали свою принадлежность. Интересно, что СПС и «Яблоко» шли на тех выборах единым блоком – формально это было оформлено в виде разводки кандидатов по округам – набрали примерно по 7%, остальные еще заметно меньше. Дальше, как мы определили партийную принадлежность. Либо по состоянию во фракциях, которые уже стали партийными. Ну, тут уже конкретика и фамилии питерских кандидатов вам мало что скажут. А вот в Петербурге этот слайд вызывает большой интерес: все сразу начинают искать свои фамилии. Теперь несколько комментариев.

Таблица 6. Результаты моделирования по партиям, набравшим более 1% голосов

Партия/блок; фракция	Результат (доля голосов по городу)	Доля мест в парламенте	Кол-во мест в парламенте
«Единая Россия»	29,63%	40,53%	20
«Наука, промышленность, образование»; «Родина»	13,88%	18,98%	9
«Воля Петербурга»; «Партия жизни»	13,33%	18,24%	9
СПС; «Демократическая»	9,46%	12,94%	7
«Яблоко»; «Демократическая»	8,02%	10,97%	5
ЛДПР	6,85%	0	0

СПС и «Яблоко» провели на выборах 2002 года 6 депутатов. Демократические партии по отдельности набрали бы столько же, сколько реально набрали вместе – поэтому новая схема была названа «демократичной». И что самое забавное – вот эта цифра (33%) – порог отсечения в «Единой России». Грубо говоря, «ЕР» получила 20 мандатов – тогда мандаты достанутся тем кандидатам по округам, которые набрали 33% и выше. А на самом деле в парламенте во фракции «ЕР» сейчас около 6 человек с результатом в районе 25%, вот в каких-то таких пределах.

И результаты Российской партии ЖИЗНИ. На момент выборов это был блок «Воля Петербурга». Миронов его возглавлял. Сейчас это «Справедливая Россия», но от этого мало что изменилось. Сразу хочу сказать, что питерская «Родина» проявила себя оппозиционно по отношению к С.М. Миронову и практически в полном составе вошла в партию «Патриоты России» и сформировала важную часть их партийного списка на этих выборах. На момент 2002 года от Партии ЖИЗНИ баллотировались всего 7 человек на все 50 округов, но из-за того, что многие из них набрали заметное число голосов – два человека более 70%, один – 62%, один 54%, то голосов, которые эти «паровозы» (не совсем в том смысле, в котором мы обычно упоминаем это слово) – эти люди заработали бы для партии — кроме мест для себя — еще два мандата, которые бы получили кандидаты даже с результатом 3%.

И даже забавно, насколько принципиален выбор округов для кандидатов. Может возникнуть ситуация, когда единорос с результатом в 25% не прошел, а кандидат от «Справедливой России» с результатом в 5% прошел. Может быть, даже по этому же округу. Эта ситуация, конечно, странная. Я общался с представителями штабов и с кандидатами и каждый уверен, что он бьется у себя на округе с другими кандидатами. Он внутри партии, но он воспринимает это, и избиратели воспринимают это, как битву между кон-

крайними людьми на конкретном округе, хотя и представляющие одни и те же партии по всему городу. Получится все в результате совсем по-другому. И самое поразительное, что когда на презентации этих результатов я порядка 9 депутатам действующего Законодательного Собрания рассказывал это, то 4 из них были крайне удивлены: «Как это округа без депутатов?».

Вот здесь (таблица 7) отличия на момент избрания и сейчас. Показательно, что после выборов во фракции «Единая Россия» было 22 человека, сейчас – 26. И эти 26 депутатов в списках «Единой России».

Таблица 7. Результаты моделирования по партиям, набравшим более 1% голосов

Фракция, партия, блок на выборах	Количество мест		
	Сейчас реально в парламенте (29.07.2005)	Примитивная модель	Расширенная модель
«Единая Россия»	22	31	20
«Родина»/«Наука, промышленность, образование»	7	9	9
«Партия жизни»/«Воля Петербурга»	6	10	9
СПС	3	0	7
«Яблоко»	3	0	5
ЛДПР	6	0	0

Дальше совсем конкретика. Насколько результаты нормативного акта определяют результаты голосования. Вот это форма избирательного бюллетеня. На самом деле чуть-чуть не так. Шрифт, которым все после фамилии кандидата, который рядом с номером, он еще меньше должен быть. Вот это форма бюллетеня, как он был подписан в начальной версии закона. Т.е. фамилия кандидата по округу, а дальше партии и первая партийная тройка.

Леонид Поляков: Это порядок по жеребьевке?

Валентин Бианки: Это просто сделано для того, чтобы показать форму бюллетеней, но «Единая Россия» действительно выиграла по жеребьевке первое место.

Рис.1 Избирательный бюллетень Вариант №1

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ	
Для голосования по единому избирательному округу на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва 11 марта 2007 года	
	1. Алексей ИШУТИН Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Вадим ТЮЛЬПАНOV, Людмила ВЕРБИЦКАЯ, Андрей АРШАВИН
	2. Александр ЕВДОКИМОВ Партия «Союз Правых Сил», Никита БЕЛЫХ, Станислав ЕРЕМЕЕВ, Юрий ДЕРЕВЯНКО
	3. Павел СОЛТАН Партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА / ПЕНСИОНЕРЫ / ЖИЗНЬ». Оксана ДМИТРИЕVA, Олег НИЛОВ, Евгений ПЛЮЩЕНКО
	4. Виктор Изосимов Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). Иван МЕЛЬНИКОV, Владимир ФЕДОРОV, Любовь ИВАНОВА
	5. Иван ПЕТРОВ Либерально-демократическая партия России (ЛДПР). Владимир ЖИРИНОВСКИЙ, Денис ВОЛЧЕК, Геннадий ОЗЕРОВ
	6. Анатолий ПАНЧЕНКО Партия «Патриоты России». Юрий САВЕЛЬЕВ, Олег КОРЯКИН, Елена ДРАНЕКО

После того, как прошла презентация, и все обратили внимание на форму бюллетеня и некоторые другие следствия закона, «Единая Россия» предприняла ряд поправок. Во-первых, был отменен облигатный мандат. Т.е. если кандидат отказывается от своего мандата, то этот мандат не получает другой кандидат от этой партии, а этот мандат поступает в копилку и распределяется между другими партийными списками. Более того, там было прописано, что если у партии хотя бы один из кандидатов (понятно, что, прежде всего, речь шла про «тройку»), отказывается от мандата, то эта партия не участвует в дележе дополнительных мандатов. Я не знаю, откуда взялась эта норма в законе, но ее пообсуждали

публично и, конечно, исключили. Хотя в итоге выяснилось, что это хуже «Единой России», потому что Валентина Ивановна Матвиенко долго тянула, но в последний момент отказалась возглавить список партии.

Рис.2 Избирательный бюллетень Вариант №2

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ		
Для голосования по единому избирательному округу на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва		
11 марта 2007 года		
	1. Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Вадим ТЮЛЬПАНОВ, Людмила ВЕРБИЦКАЯ, Андрей АРШАВИН, Алексей ИШУТИН	<input type="checkbox"/>
	2. Партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ» Никита БЕЛЫХ, Станислав ЕРЕМЕЕВ, Юрий ДЕРЕВЯНКО, Александр ЕВДОКИМОВ	<input type="checkbox"/>
	3. Партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА / ПЕНСИОНЕРЫ / ЖИЗНЬ» Оксана ДМИТРИЕВА, Олег НИЛОВ, Евгений ПЛЮЩЕНКО, Павел СОЛТАН	<input type="checkbox"/>
	4. КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (КПРФ) Иван МЕЛЬНИКОВ, Владимир ФЕДОРОВ, Любовь ИВАНОВА, Виктор ИЗОСИМОВ	<input type="checkbox"/>
	5. ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ (ЛДПР) Владимир ЖИРИНОВСКИЙ, Денис ВОЛЧЕК, Геннадий ОЗЕРОВ, Иван ПЕТРОВ	<input type="checkbox"/>
	6. Партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ» Юрий САВЕЛЬЕВ, Олег КОРЯКИН, Елена ДРАПЕКО, Анатолий ПАНЧЕНКО	<input type="checkbox"/>

Была изменена форма бюллетеня. И бюллетень приобрел вот такую форму. Вначале указывается партия, потом тройка, потом кандидат по округу. Как Вы понимаете, разница двух вариантов большая – в одном случае на первом месте фамилия кандидата, в другом случае – партия и тройка. Но на самом деле был сделана повторная глупость. По-

нятно, что рейтинг «Единой России» в Петербурге – у меня ощущение по замерам по всем – он не больше 33-34%. Это объективный потолок, он не может превысить этот показатель. А рейтинги действующих депутатов могут дать и лучший результат. Плюс пресловутый административный ресурс – он на городском уровне действенен. Кстати, нужно еще понимать, что на федеральном уровне административный ресурс действует не очень сильно. Это реально, я готов отстаивать это везде, что почти нет административного ресурса на федеральном уровне (за исключением подсчета в ЦИК и регистрации партий). Точечно можно добиться чего угодно, но при федеральных выборах нет тех 86 доверенных бригад ФСБ, которые поедут и наведут порядок в каждом регионе. Их нет, поэтому этот административный ресурс – это миф. Опять же важно, чтобы были конкретные люди в округах. Потому чтоброс бюллетеней не в Центральной избирательной комиссии организуется. И даже не в городской.

Леонид Поляков: Это окончательная версия бюллетеня?

Валентин Бианки: Нет, после этого был принят другой вид.

Владимир Римский: Они поняли, что потерялись.

Валентин Бианки: Да, они поняли, что потерялись. И буквально неделю назад Избирком утвердил вот такую форму бюллетеня. Кандидаты были вынесены сбоку отдельно более крупным шрифтом.

Рис.3 Избирательный бюллетень Вариант №3

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ			
Для голосования по единому избирательному округу на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва			
11 марта 2007 года			
	1. Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Вадим ТЮЛЬПАНОВ, Людмила ВЕРБИЦКАЯ, Андрей АРШАВИН	Алексей ИШУТИН	<input type="checkbox"/>
	2. Партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ» Никита БЕЛЫХ, Станислав ЕРЕМЕЕВ, Юрий ДЕРЕВЯНКО	Александр ЕВДОКИМОВ	<input type="checkbox"/>
	3. Партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА / ПЕНСИОНЕРЫ / ЖИЗНЬ» Оксана ДМИТРИЕВА, Олег НИЛОВ, Евгений ПЛОЩЕНКО	Павел СОЛТАН	<input type="checkbox"/>
	4. КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (КПРФ) Иван МЕЛЬНИКОВ, Владимир ФЕДОРОВ, Любовь ИВАНОВА	Виктор ИЗОСИМОВ	<input type="checkbox"/>
	5. ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ (ЛДПР) Владимир ЖИРИНОВСКИЙ, Денис ВОЛЧЕК, Геннадий ОЗЕРОВ	Иван ПЕТРОВ	<input type="checkbox"/>
	6. Партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ» Юрий САВЕЛЬЕВ, Олег КОРЯКИН, Елена ДРАПЕКО	Анатолий ПАНЧЕНКО	<input type="checkbox"/>

Но самое интересное, что «Справедливая Россия», которая ориентировалась на партийную кампанию, потому что у них только в нескольких округах действующие депутаты или просто сильные кандидаты, они подали протест, и ЦИК предписал сделать вернуться ко второй версии формы бюллетеня.

Леонид Поляков: А где здесь кандидат по территории?

Валентин Бианки: Четвертый. Первая тройка и четвертый кандидат в округе.

Леонид Поляков: Т.е. бюллетень для каждого округа отдельный?

Валентин Бианки: Да, для каждого округа отдельный бюллетень. Эти слайды с бюллетенями специально были сейчас сделаны и вам показаны, чтобы показать, насколько анекдотические вещи на самом деле влияют на результаты выборов. И последние несколько минут – результаты опроса, проведенного в январе 2007.

Чтобы не спрашивать «за кого Вы будут голосовать на выборах», перечисляя партии, тройки и кандидатов, мы сделали макеты бюллетеней и показывали, чтобы человек тыкал пальцем, максимально приближая таким образом ситуацию к моделируемой. Поэтому что понятно, что в такой сложной системе учесть все другим способом невозможно.

Итак, результат «Единой России» — порядка 34%, «Справедливой России» — порядка 15%, КПРФ – 8%, ЛДПР – 7%, «Яблоко» и «Патриотов» — по 6%, СПС – 4%, СЕПР и «Народная Воля» – менее чем по 1%.

Для примера: сравним со средней ситуацию на 2 округах, где баллотируются действующие депутаты от «Справедливой России» — их рейтинг существенно выше среднего, но всего в полтора-два раза, то есть никаких 50-70% они не набирают, как могли бы на одномандатных выборах.

Даниил Цыганков: Т.е. эти двое попадают, а остальные наверняка не пройдут.

Валентин Бианки: Понятно, что это зависит от ряда факторов. От того, сколько наберут те партии, которые не пройдут. На тот момент партии СЕПР и «Народная Воля» были еще не сняты с выборов, сейчас они были сняты, осталось 6 партий.

Сразу важный комментарий: на этой конференции в «Росбалте» мы ругались с неким Алексеем Ковалевым, действующим депутатом, который на данный момент баллотируется от «Справедливой России». Он говорил «Все это Вы неправду говорите, что будут важны личные позиции кандидатов. Вот у нас была такой замечательный Юлий Рыбаков, а по этому округу победил никому не известный Андрей Бенин». На что я сказал господину Ковалеву, а я еще и живу в том округе, что только пикеты Андрея Бенина стояли на каждом шагу, а Юлий Рыбаков ни разу за 4 года никакой акции не провел, а пикет стоял только один у метро. Но, наверное, Алексей Ковалев не поверил мне, потому что он действующий депутат от 1-го округа, и его рейтинг ничем выдающимся не отличается, и я вижу, что кампанию он не ведет.

Поэтому аддрессурс аддрессурсом, но это далеко не все... Да, важно подчеркнуть: на питерских выборах аддрессурс работает не на «Единую Россию», а скорее против

«Справедливой России». Скажем, Жириновский привлечен на выборы и возглавил список ЛДПР с единственной целью: чтобы максимально снизить результаты «Справедливой России».

Леонид Поляков: Спасибо нашему эксперту из самой горячей точки.

Даниил Цыганков: Горячее, может быть, только Дагестан, там уже стреляют.

Леонид Поляков: Итак, пожалуйста, вопросы к Валентину Александровичу. Сначала давайте я уточню. Валентин Александрович, что получается — чисто пропорциональная система, все об этом говорят и читают, у нас строго пропорциональная система. Но фактически без нарушения закона за счет чисто технических коррекций роль персонаажей конкретных под традиции одномандатников значительно выше, пока еще. За счет чего это происходит — это чисто психологический момент или так смоделировано?

Валентин Бианки: Для меня это загадка. Я полтора года рассказываю про этот закон и слежу за судьбой этих выборов. Самое интересное, что начали мы это инициативно.

Леонид Поляков: Ну, все хорошее так и начинается.

Валентин Бианки: Для меня самая большая загадка — кто-то изначально придумал эту схему, понимая, что все будут заблуждаться или просто те, кто ее придумал и воплотил в закон, не понимали последствий. Это я говорю, что из 9 депутатов 4 не поняли смысл закона. 4 действующих депутата, они не понимали смысл закона, а этот закон для них один из самых интересных за 4 года депутатствования, потому что им по этому закону переизбираться. Они не понимали, что такое борьба внутри партии. Я не говорю о технических или экспертных вещах. Самое главное, чего мы можем добиться: от каких-то округов будет два депутата, а от каких-то — вообще не будет депутатов. Этого я не сказал. Допустим, единорос набрал 35%, ему хватило, а «эсер» набрал 26% и ему тоже хватит. Барьеры у партий разные. Поэтому интересно, кто придумал эту схему. И понимал ли он эту схему до конца. У меня такое ощущение, что нет, потому что закон в целом был сделан весьма сыро и мне кажется, что просто все купились на «железную логику» принятия такого варианта схемы избрания. Он позволяет и федеральные требования учесть, и сохранить округа. А то, что он приведет к последствиям, которые тяжело просчитать, это они не подумали.

Леонид Поляков: Я попрошу Владимира Львовича прокомментировать? Может быть, по Московской области что-то прокомментировать. Кто-нибудь располагает данными, что там происходит?

Владимир Римский: Я этим сейчас не занимаюсь. Там на самом деле разная ситуация, потому что там очень разные районы. Они, видимо, понимаете, не прогнозировали, но подбирали.

Значит, видимо, если реконструировать события, то у нас — когда принимается решение на федеральном уровне — ориентация идет на такие грубые примитивные модели. Вот не обижайтесь, пожалуйста, те, которые студентам преподают. Вот пропорциональная система выборов, вот партии, вот она получила голоса, и от нее больше кандидатов пройдет.

Но у нас же жизнь! У нас есть конкретные люди в конкретных округах, которые понимают, что надо пройти. Там борьба за деньги, Вы же посчитали, сколько они получат денег, построят здание «Газпром-Сити», еще там кое-чего собираются строить. Вот в этом надо участвовать, а кто не пройдет, тот в этом участвовать не будет. Так что, на мой взгляд, то, чего здесь точно не было сказано — это борьба за деньги. Причем деньги большие, поэтому никому уступать не будет.

И вот они стали подбирать. Формально — соблюсти требования федерального закона, реально — чтобы тот депутат, который хочет, чтобы он остался. В крайнем случае, давайте найдем такого человека, который бы победил в этом округе. Прогнозировать, на мой взгляд, довольно сложно, я не берусь это сделать, но вполне доверяю тому, что здесь было представлено. Примерно сохранится та ситуация, которая есть сейчас. В смысле распределения мандатов по фракциям. И вот когда увидели вот эту ситуацию: я не знаю, может быть, Вы повлияли, может быть, они сами посмотрели по лицам, кто проходит, то стало понятно. Надо снимать некоторые партии с выборов, потому что они оттягивают голоса. Чтобы этот недостаток убрать, надо снимать партии. Дошло дело до того, что «Яблоко» сняли. А если они не уходят, то голоса, по свойству пропорциональной системы, голоса добавляются лидерам, пропорционально. Эта пропорция будет больше в сторону лидеров. Значит понятно: надо убирать тех, кто мешает, и добавлять голоса лидерам. Но при этом смотрите, как ведется кампания. Я не знаю, насколько это все точно, но с точки зрения скажем стратегии ведения избирательной кампании надо сохранить небольшие партии, чтобы бороться с конкурентом. Действительно, по разным источникам поступает информация, что ведется кампания против «Справедливой России». Посмотрим, насколько это

все так, но довольно правдоподобно. Для борьбы с такой второй, третьей партией выгодно иметь свои партии, которые будут отнимать голоса. И не важно: пусть «Справедливая Россия» наберет больше, чем наша вторая, третья, четвертая партия. Это неважно. Просто не хватит голосов, чтобы составить нам реальную конкуренцию. Логика понятная: и при этом очень трудно придраться к закону. Все чисто. Все честно. Ведут кампанию. Можно было и ролики запускать, но в данной ситуации это не потребуется.

Теперь про то, что здесь прозвучало. Как подсчитываются голоса, что такое подведение итогов выборов. Вот здесь я Вам приведу пример московский. Это выборы декабря 2005 года. Пример того, как подводились итоги. Во всех районах Москвы – их 120 с чем-то – в них были созданы административные органы, в которые протоколы результатов выборов на участковой комиссии завозили, его просматривали и везли дальше в территориальную комиссию. А именно в территориальной комиссии соответственно вводят бюллетени в систему «ГАС-выборы» и производят подсчет голосов. Вот эта вот контролирующая организация абсолютно незаконна. В законе прямо написано, что ничего такого быть не может. Эта административная ступень, адмконтроль. Более того, участковая комиссия что-то решила, составляется протокол, который должен вводиться. Вот такая практика. Об этом писалось, говорилось. Судебные иски подавались. Вот что такое манипуляция бюллетенями. Какой она может быть, этого никто не скажет. Никто не знает, как было бы, если бы никто не мешал, мы не можем этого сказать.

И второй такой технологией манипулирования является подмена протокола в избирательной комиссии. В Питере это тоже проводится. Это неоднократно было. Есть наблюдатели, они при подведении итогов выборов на участке просят копию протокола, эта копия им выдается и потом, когда вот этот протокол попадает в территориальную комиссию, они его смотрят. Во многих случаях протокол другой. Тогда наблюдатели говорят: Как же? Вот у нас копия, у нас правильный протокол. Ответ Вешнякова: Правильный тот, где печать. У Вас копия, а у нас печать. Правильный тот, где печать. У Вас нет печати. Все. Почему копия без печати? Это непонятно.

Я утверждаю, что двумя этими способами можно сделать любой исход голосов, какой нужно. Это и происходит. Некоторые депутаты, которые в Москве давно потеряли популярность, они проходят. Само по себе голосование избирателя – это нужно, конечно, для легитимации избрания, но на самом деле, как они голосуют, это уже мало кого интересует. И чем больше будет этой партийной системы, т.е. голосование пропорциональное, тем будет хуже.

Для господ студентов напомню: сама идея пропорциональных выборов она вообще-то не партийная изначально была. Это было где-то в 19 веке. Идея была такая: любая

группа граждан, если она очень хочет, может собраться в группу и эти группы получают возможность участвовать в выборах и пропорционально полученным голосам распределяются мандаты. Ни о каких партиях речи не шло. Но сейчас у нас, если Вы почитаете докторов политических наук, всегда говорят: пропорциональная система – партийная система. Это ложь – прямая ложь. Не обязательно должна быть партия, можно допускать объединения граждан, если это пропорциональная система. Собственно, смысл пропорциональной системы заключается в следующем: учесть маленькие, но активные группы граждан в парламенте. Потому что при мажоритарной системе они не попадают, если их мало. Но если они собрались, проявили активность, если они ведут кампанию, то пропорционально своей активности они могут получить голоса. Вот о чём речь.

И последнее еще замечание. Здесь мы не учитывали при моделировании выборов важный фактор, который довольно сложно учесть. Это манипулирование сознанием избирателя в ходе предвыборных кампаний. Вот это делается самыми разными способами. К этому сейчас, к несчастью, добавились прямые юридические технологии. Создаются специальные группы юристов, которые занимаются поиском оснований для снятия партий или конкретных депутатов с выборов и это снятие практически решает исход выборов. Даже если потом это будет признано незаконным или не совсем законным, то особенно ничего не решает. Агитация идет без этих партий и кандидатов, восстановление ни к чему не приводит. К сожалению, пропорциональная система способствует юридической процедуре определения результатов выборов. И конечно мне как социологу можно сделать такую оценку: здесь предпочтения избирателей просто не играют никакой роли. Это предпочтения совершенно другие: спонсоров, руководителей избирательных кампаний, но не избирателей. Избирателей в этом случае никто не спрашивает. Спасибо!

Валентин Бианки: Можно несколько замечаний? Вот юридические вещи я и имел в виду под ростом юридических технологий. Но могу сказать, что на самом деле пространство сужается. В одномандатной кампании это важнейшее: как ты сможешь представить избирателю конфигурацию всех участников. Если ты умудришься внедрить, что эта партия такая, а это такая, то все. Когда участвуют партии, причем одни и те же, то все проще. Есть радикальный образ ЛДПР. Надо сделать еще чуть-чуть радикальнее, чтобы больше своих 10%, ведь 2-3% стесняются сказать, что они готовы голосовать за ЛДПР. Юридические технологии здесь тоже работают. По поводу подписей. Мне даже в голову не придет, рекомендовать кому-то даже на региональном уровне собирать подписи. Только залог. Потому что реально невозможно в Питере собрать подписи. Эти полевые структуры достаточно развернулись. И подписи на СЕПР и «Народную волю», су-

дя по слухам, рисовались в одних помещениях, и «Патриоты» объективно не могли организовать сбор реальных подписей, и даже «Яблоко», несмотря на наличие некой реальной живой сети сторонников и симпатизантов. Единственный тонкий момент, что «Патриоты», действующие по согласованию с «Единой Россией», единственные, кто прошел регистрацию.

Леонид Поляков: Коллеги, я перебью. А мне кажется или нет, что партии, которые являются федеральными (входят в федеральный парламент), они без залога и без подписей.

Валентин Бианки: Да, это так.

Даниил Цыганков: В Питере еще и высокий залог.

Валентин Бианки: Да, у нас залог 90 млн. рублей. Больше, чем на выборах в Государственную Думу РФ.

Владимир Римский: Просто обидно. Эти же деньги «уйдут» точно.

Валентин Бианки: Еще такой краткий комментарий про несовпадение результатов опросов до выборов, во время выборов и после. Я со скепсисом посмотрел бы на человека, который сказал бы, что результаты опросов до выборов и опросов после выборов должны совпадать. Люди меняют свои высказывания в зависимости от результатов выборов.

Леонид Поляков: Явка определяется по числу бюллетеней.

Владимир Римский: Дело не в этом. Явка определяется по числу пришедших. Там тоже разница есть.

Валентин Бианки: На самом деле, эти технологии действенны очень ограниченно. Добиться 3 000 бюллетеней на округ 70 000 избирателей еще реально, но больше нет.

Владимир Римский: Можно я тогда два слова добавлю. Можно еще вот что сделать: у нас есть кандидаты, можно просто поменять их местами, тот, кто был вторым, станет первым. А все контрольные показатели – все останется.

Илья Шаблинский: Два слова о фальсификациях из результатов моей работы в ЦИКе. Есть несколько регионов, где фальсификация результатов выборов – стабильная практика. Некий пласт. Это Дагестан, Татарстан, Башкортостан. Достигается благодаря одному условию. На большинстве участков исключен независимый контроль за составлением протоколов. В Дагестане 90 участков. Если кто-то будет что-то говорить, там милиционер побьет. В протоколе напишут нормальные числа. Эти числа согласуются на уровне администрации. Обычно главный враг определяется. В 2003 году это КПРФ, в 1999 году это был ОВР. По всей республике это дает разницу в три-четыре раза. Забавно – в Татарстане и Башкортостане элита раскололась. Низовые манипуляторы получили сигнал бречь ОВР и резать «Единство». Может быть, перестарались. А в 2003 году она консолидирована – там резали КПРФ. Таких субъектов не так много. Я слышал о двух технологиях. Но это в любом случае это сложная психологическая задача. В Дагестане и Башкортостане это не выполняется.

Владимир Римский: Так и есть. Есть план, они отчитываются в его выполнении.

Илья Шаблинский: Есть еще регионы. Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкарья, Мордовия, потрясающий результат. Это единственный случай, когда КПРФ в Мордовии брала хорошие 30%, а тут вдруг 12%. Кто съел 600 000 голосов. Это единственный случай, когда Вешняков сказал «Я не верю в этот результат». 71% «Единой России» взяла.

Леонид Поляков: Даниил Борисович хотел добавить.

Даниил Цыганков: Да, мне коллеги-политтехнологи в Питере говорили, что получили заказы от одних депутатов «Единой России» на других депутатов «Единой России», чтобы уменьшить их процент. Это не совсем верно, когда говорится, что адресурс направлен против «Справедливой России». По моим впечатлениям, до 25-30% чиновников в петербургских администрациях поддерживают «Справедливую Россию». Даже некоторые вице-губернаторы поддерживают «Справедливую Россию». Пусть они не могут об этом открыто сказать. Так что и в административном ресурсе происходит раскол, но и в партийном ресурсе – противоречия между центральным штабом и своими депутатами.

Леонид Поляков: Интересные творятся в Питере дела. Напоминаю, Сергей Михайлович Миронов представляет Законодательное Собрание Петербурга в Совете Федерации.

Даниил Цыганков: И это основная ставка в питерской кампании.

Валентин Бианки: «Единая Россия» сейчас внесла законопроект о выборности члена Совета Федерации. Законопроект, который изначально был разработан Мироновым.

Леонид Поляков: Но это реально, что они могут подвесить Миронова, если набирают 26 мандатов?

Валентин Бианки: Миронова не избрать представителем – совсем из ряда вон...

Леонид Поляков: Последний вопрос тогда. Вот эта новация – отмена порога явки, как она скажется?

Валентин Бианки: Тут я согласен с расхожими комментариями. Отмена порога явки – теперь исчезает момент, связанный с напрягом избиркомов и местных администраций.

Леонид Поляков: В пропорции что получится? Если явка ниже 25%? Кто от этого выиграет?

Валентин Бианки: Само интересное, что по результатам наших опросов пока на позиции и «ЕР», и «СР», явка сильно не повлияет. Влияет она на позиции «Яблока» и СПС – чем выше явка, тем выше их результат. У КПРФ обратная ситуация: чем ниже явка, тем выше результат. Хотя за эти годы КПРФ сильно потеряла.

Леонид Поляков: Что же, спасибо! Понятная стратегия – 6 партий, доминантная партия пытается дискредитировать конкурента, использует спойлеров в виде «Патриотов России» и ЛДПР.

Валентин Бианки: СПС – это самое потрясающее. У них самое интересное – это программа в духе «Патриотов России». У них в программе «Достройка капитализма», и социальная риторика, как и у всех остальных. Пенсии – в 4 раза поднять, зарплаты – в 2,5 раза, стипендии, остальное в духе «все у Вас разворовали». И при этом слоган «голосуй за молодых и энергичных», т.е. за господина Белых. И при этом еще сложная система: то ли разворовали все, то ли акцент на Питер не делают. У них агитатор получает 750 рублей в неделю. 3000 рублей в месяц. Для Петербурга это вообще смешные деньги. И получает

премию в зависимости от того, насколько много на его участке проголосовало. И если проголосовало очень много, то агитатор получает премию 30000 рублей. Но это нужно, чтобы на участке результат СПС был не менее 50%. В общем, бред!

Спасибо большое, на этом все.

Леонид Поляков: Резко. Но мы коллеги с Вами не пойдем туда агитаторами очевидно. Спасибо всем большое! И спасибо нашему варяжскому гостю за прекрасный доклад.

Даниил Цыганков: Я бы хотел еще раз всех поблагодарить и анонсировать наш следующий коллоквиум 22 марта. Речь пойдет об оценке коррупционогенности нашего законодательства. Выступят Владимир Римский из ИНДЕМА и наш молодой коллега Илья Компасов.

Стенограмма заседания № 10: «Оценивание коррупциогенности норм законов и законопроектов», 22 марта 2007 г.

Даниил Цыганков: Уважаемые коллеги! Сегодня у нас тема, связанная с оцениванием коррупциогенности законов и законопроектов. Я думаю, сама постановка вопросов указывает на достаточно любопытное развитие — каким образом оценка регулирующего воздействия, оценка законодательства развивается у нас в стране. Если на Западе оценка качества законотворческой деятельности, оценка регулирующих актов шло скорее по пути расчета стоимостных показателей последствий регулирования законодательства, затем была попытка оценить, спрогнозировать социальные, побочные эффекты введения этого законодательства, то у нас оценка регулирующего воздействия стартовала с оценки коррупциогенности законов и законопроектов – вещи совершенно невозможной и непонятной на Западе.

Я только что был в Базеле на совместной конференции Германского и Швейцарского общества по оцениванию и разговаривал там с одним из грандов этого направления Люциусом Мадером (Mader), который одновременно возглавляет Швейцарское общество по законотворческой деятельности и вот он-то был очень удивлен, когда я ему сказал, что у нас оценка качества законотворческой деятельности, в первую очередь, ведется не в плане легиспруденции, но — коррупциогенности принимаемых норм. Мало кому на Западе — может быть, коллеги меня поправят — пришло бы в голову, что законопроект может писаться для того, чтобы помочь извлекать административную ренту или хотя бы оставить возможность для извлечения такой административной ренты.

На этом завершаю и передаю слово двум нашим докладчикам. Это студент магистратуры факультета политологии Илья Компасов и Владимир Львович Римский, заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ. Известно, что ИНДЕМ является одним из самых известных исследовательских центров, которые занимаются именно состоянием с коррупцией в России. Георгий Александрович Сатаров уже несколько раз выступал в ГУВШЭ: и на семинаре Ясина, и на ежегодных апрельских конференциях Вышки. Итак, пожалуйста!

Илья Компасов: Первый доклад представлю я. Его тема – «Оценивание коррупциогенности законопроектов: обзор методик оценки». Мне сразу хотелось бы заметить, что речь пойдет об оценке коррупциогенности, а не об оценке коррупции как таковой. Несмотря на то, что эти темы пересекаются, они совершенно разные. Поэтому мы решили сосредоточиться на более узкой теме, а именно на оценке коррупциогенности законопроектов.

Несколько слов о структуре доклада. Сначала я позволю себе дать небольшую справку о коррупции в России, тем самым, обозначив актуальность данной темы. Далее я дам краткие определения коррупции и коррупциогенности. Затем я расскажу о некоторых подходах к изучению данной проблемы. После этого мы рассмотрим две методики, разработанные Центром стратегических разработок и Фондом ИНДЕМ. Попытаемся найти сходства и различия между ними. Наконец, несколько слов я скажу о применении различных методик в российских регионах. И в заключении подведем некоторый итог и сделаем выводы.

Итак, что представляет собой коррупция в России. В современной России бытует мнение, что коррупция является главным препятствием на пути к экономическому росту. Объем рынка коррупции по средним оценкам превышает 240 миллиардов долларов. По оценкам Фонда ИНДЕМ, этот показатель еще выше. Только в деловой сфере России объем коррупции вырос с 33 до 316 миллиардов долларов в год. Это не включает некоторые другие сферы. При этом размер взятки среднего чиновника вырос с 10 до 136 тысяч долларов. Наличие в законодательной базе возможностей для материального обогащения чиновников путем дачи взяток или другими способами приводят к большей дифференциации доходов чиновников на нелегальные и легальные. Наблюдается также увеличение доходов чиновников. Так, в 2005 году их доходы выросли по сравнению с предыдущим годом на 44%, что в два раза превышает рост доходов населения.

Леонид Поляков: Это все официально?

Илья Компасов: Нет, это не официально. Как раз косвенные сведения о нелегальных доходах можно получить, сравнивая уровень жизни чиновников с их официальными заработными платами. Отсюда следующий вывод: малоимущие слои проигрывают от распространения коррупции в наибольшей степени, чем более обеспеченные сограждане. Демонстрация этих цифр в очередной раз доказывает необходимость срочного воздействия на них.

Уровень коррупции в российских регионах распространен не одинаково. Этот слайд демонстрирует уровень коррупции в российских регионах. К сожалению, здесь нет названий, но в принципе можно справиться и без этого.

Коррупция распространена в Москве и Санкт-Петербурге, дальше – Краснодарский край, Ростовская область, Саратов, Пенза, Челябинская область, Алтайский край и Приморский край. В принципе какие-то выводы на основе этой карты сделать довольно слож-

но, потому что данные более чем по половине регионов отсутствуют. Они выделены белым цветом.

Леонид Поляков: Данные кем представлены?

Владимир Римский: Это наше исследование 2002 г., Фонда ИНДЕМ. Карту можно найти на сайте Transparency International.

Илья Компасов: Теперь перейдем к основной части доклада. Сначала определения основных терминов. Определений коррупции вообще довольно много существуют. Я предлагаю не зацикливаться на каком-то одном из них. Достаточно лишь обозначить, что коррупция – это злоупотребление служебными полномочиями в корыстных целях в любой форме. Что касается коррупциогенности, то под ней понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям или решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов. Другими словами, коррупциогенность предусматривает наличие в законодательном акте соответствующих факторов, т.е. таких конструкций, которые делают эту норму коррупциогенной. Кроме того, необходимо заметить, что эти факторы могут включаться в текст законопроекта осознанно или не преднамеренно. Законопроекты могут просто содержать дефекты.

Далее, прежде чем перейти к следующему слайду, что на протяжении последнего десятка лет проблема коррупции привлекала и привлекает огромное число исследователей российских. Большинство исследований финансировалось международными фондами и организациями. В этих исследованиях были продемонстрированы разные подходы к исследованию феномена и с точки зрения разных дисциплин. Говоря о коррупции, принято различать публичный и научный дискурсы. Важнейшей чертой российских исследований коррупции является их популистский характер. Это вызывает рост интереса к проблеме, но снижения уровня коррупции не наблюдается. Следовало бы предположить, что для написания качественных исследовательских работ было бы необходимо проанализировать все уровни коррупции.

Рис.1 Уровень коррупции в российских регионах

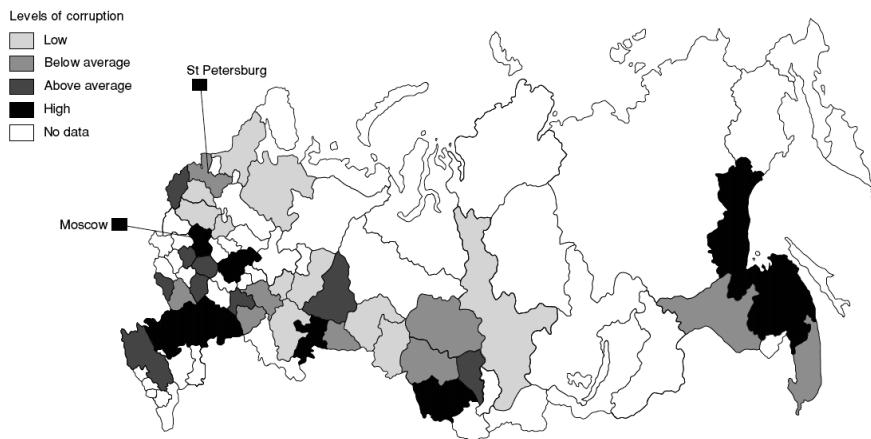


Figure 13.1: Perceived levels of corruption across Russia's regions

На самом деле, в Москве получить данные о случаях коррупции не очень сложно. Как я уже сказал, общественный интерес к проблеме очень велик. Это может также очень серьезно повлиять на снижение уровня коррупции в будущем. Гораздо более серьезной проблемой изучения коррупции является пересечение журналистских исследований и научных. Возникают ситуации, когда журналисты, используя материалы других исследований, начинают претендовать на научность. Зачастую это могут быть хорошо написанные статьи, но их главной отличительной чертой будет эмоциональная окраска, что недопустимо для научных исследований.

Теперь к подходам. В России существует два подхода к изучению данного феномена. Согласно первому подходу, коррупция определяется как экономическое действие или как экономическое отношение. Это, как Вы поняли, экономический подход. Другой подход определяет коррупцию как социальный феномен, которые встроены в систему социальных отношений российского общества. С точки зрения западных исследований, данные подходы не являются инновационными. Но в российском контексте они наиболее применимы, потому что с их помощью можно не только описать это явление, но и предложить варианты решения проблемы.

Как я уже сказал, я не буду подробно останавливаться на различных подходах к изучению коррупции, а перейду к сравнению двух методик оценки коррупционности законов и законопроектов – методики Центра стратегических разработок и Фонда ИНДЕМ.

Собственно цели двух методик во многом совпадают. Первое – выявить в нормативном правовом акте коррупционные факторы и нормы (дефекты норм), создающих возможности совершения коррупционных действий или решений. Второе – дать рекомендации по устранению коррупционных факторов и устраниния коррупциогенных норм. И, наконец, дать рекомендации по включению в текст превентивных антикоррупционных норм. Но при этом под рекомендациями по устранению коррупционных факторов в данных методиках понимается принятие одного из трех решений: внесение изменений или дополнений в ту или иную норму, необходимость отмены нормативного правового акта, либо отклонение и доработка акта.

В цели анализа, проводимого по этим методикам, не входят непосредственная формулировка норм, изменяющих или дополняющих нормативный правовой акт. Однако эксперт может дать некоторые рекомендации, чтобы разъяснить свои выводы. В любом случае, цель методики – устранение коррупциогенности нормативного правового акта.

Для достижения перечисленных целей в настоящей методике используются следующие инструменты. Первое – выделение и классификация наиболее типичных проявлений коррупциогенности нормативных правовых актов. Второе – описание этих факторов, которые позволяют обнаружить в тексте нормативного правового акта коррупционность. Тяжело с терминологией.

Даниил Цыганков: С простой терминологией трудно побороть коррупцию.

Илья Компасов: Да. Ну, и, наконец, последний инструмент – указание на возможные коррупционные действия и последствия.

Несколько слов о применении методики. Методика проводится довольно стандартным порядком. Первое – проведение анализа нормативного правового акта на предмет его коррупциогенности. Далее следует подготовка заключения по результатам этого анализа. И, наконец, представление заключения по результатам анализа в орган исполнительной власти, принимающий нормативный правовой акт. Если рассказывать о методике более подробно, то анализ коррупциогенности должен проводиться двумя или более независимыми друг от друга экспертами. Его достаточная формализованность позволяет потом сравнить результаты нескольких экспертов и тем самым убедиться в непредвзятости исследования.

Важно также подчеркнуть, что методика может применяться как для уже принятых нормативных правовых актов, так и для законопроектов. Очевидно, что эффективность анализа достигает наименьших затрат, если анализируется проект, а не действую-

щий акт. Рекомендации по проведению анализа следующие: целесообразно, чтобы хотя бы один эксперт, проводящий анализ, был специалистом в области применения нормативного правового акта. В целях более предметного анализа эксперт использует как общетеоретические, так и специальные познания и практики применения законодательства и законодательной практики. Для изучения эксперту рекомендуется обращаться к всевозможным источникам, таким как СМИ, Интернет, консультации в государственных органах, в общественных организациях и другие. Полезно использовать и предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические характеристики конкретной сферы.

Теперь перейдем непосредственно к методике Фонда ИНДЕМ. Основное содержание методики следующее: она определяет три основных случая, когда норма права создает потенциал для коррупции. Они называются: завышенные требования нормы права, дисcretionные нормы, отыскочные или бланкетные нормы. Более подробно Владимир Львович расскажет об этих трех факторах.

Разработчики методики Фонда ИНДЕМ предупреждают, что при анализе нормы на коррупциогенность нужно быть готовым к тому, что это довольно сложная задача. И специалист, занимающийся этим, может обнаружить дополнительные факторы, поэтому методика вовсе не является совершенной и незыблевой. Кроме того, поиск и выявление коррупционных норм – сложная задача, поэтому необходимо быть готовым к большим временным затратам.

Исследователями Фонда ИНДЕМ было предложено три подхода к анализу нормы права на коррупциогенность. Первый подход основан на концепции «баланса интересов» и исходит из того, что норма права отражает интересы только нескольких корпораций, которые оплатили или купили принятие данной нормы. Тем самым, анализ на коррупциогенность в рамках данного подхода является, по сути, анализом того, какие группы повлияли на эти решения. Но так как весь процесс преимущественно носит теневой характер, то анализ в рамках данной концепции представляется практически невозможным, поскольку информацию получить довольно сложно.

Владимир Римский: Все-таки вмешаюсь. Анализ носит вероятностный характер. Мы предполагаем, оцениваем, насколько мы убеждены в том, что законодательные решения были приняты в интересах соответствующих групп, и т.д. Если есть баланс интересов групп в нормах законов, то это нормально. А если баланса нет, то с высокой вероятностью можно предположить, какие группы могли на то или иное решение повлиять.

Илья Компасов: Второй подход основан на предположении о том, что практически любая норма несет в себе издержки для объекта регулирования. Коррупциогенной предлагается считать норму, слишком дорогую для объекта регулирования нормы права. Другими словами, когда легальный путь или способ прохождения тех или иных бюрократических процедур получается дороже в разных категориях, нежели прохождение той же процедуры нелегально.

Наконец, третий подход основывается на теории агентских отношений и трактует коррупциогенность как неэффективную модель управления. С этой точки зрения коррупциогенными являются нормы, не ограничивающие дискреционные полномочия исполнителю, т.е. чиновнику. Тем самым, возможности для контроля чиновника ограничены.

Предложенная методика Фонда ИНДЕМ совмещает второй и третий подходы в той части, в которой они позволяют оценивать коррупциогенность *ex-ante*, т.е. еще до использования нормы.

Несколько слов об ограничениях методики, разработанной Центром стратегических разработок. В целях методики указание на возможные коррупционные действия и последствия не может содержать утверждения о намеренном включении в нормативный правовой акт коррупционных факторов, не предполагает выявление существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются или могут быть использованы коррупциогенные нормы, а также не предполагает оценки объема коррупционного рынка, возникшего или могущего возникнуть при помощи коррупциогенных норм.

Теперь о применении методик в регионах. Здесь ситуация неоднозначная. С одной стороны, на сайтах различных администраций можно найти отчеты о проведении пилотных исследований по оценке законопроектов. Например, в Липецкой области можно найти некий документ с комментариями экспертов, в котором написано, что Концепция административной реформы предусматривает оценку нормативных правовых актов на коррупциогенность, формирование методических основ оценки коррупциогенности. На федеральном уровне подобного законодательства нет. Тем не менее, липецкое законодательство конкретизирует перечень коррупционных факторов. К этим факторам относятся широта полномочий и другие, но я не нашел, посредством какой из методик действует Администрация Липецкой области. Некоторые вещи скопированы, некоторые введены с изменениями.

В других регионах удается более четко понять, какая методика используется. Например, в Ярославской области используется методика Центра стратегических разработок. В некоторых регионах используется другая методика, иногда это определить нельзя.

Леонид Поляков: В каком разделе на сайте это размещено? «Коррупция», так и написано?

Илья Компасов: Нет, обычно это бывает в разделах «Административная реформа».

Леонид Поляков: Сайты губернаторов или Правительства?

Илья Компасов: Нет, администрации субъектов РФ.

Даниил Цыганков: Но это означает, что экспертиза проводится самими чиновниками.

Илья Компасов: Несмотря на наличие такой информации, во многих заметках есть следующие тезисы: экспертиза законопроектов носит не обязательный, а рекомендательный характер.

Наконец можно перейти к выводам. Первый вывод, который мне пришел на ум: исследования по оцениванию коррупциогенности законопроектов проводятся в основном негосударственными структурами. Органы государственной власти не инициируют подобные исследования и неохотно финансируют исследования по оцениванию законопроектов. Можно предположить, что органы власти не очень заинтересованы в реализации подобных исследований. Тормозится введение обязательных практик по оцениванию законопроектов на коррупциогенность.

Это и подтверждает наличие всего двух основных методик оценки коррупциогенности нормативных правовых актов. Это методика Центра стратегических разработок и методика Фонда ИНДЕМ. Западные институты также предлагают большое число подобных методик, но проблема заключается в том, что западные исследователи не настолько знакомы с социокультурными особенностями нашей страны, что исследования зарубежные с участием исключительно зарубежных экспертов довольно сложно применить на практике в России.

Последнее, что я хотел сказать, — о распространенности методик на федеральном и региональном уровнях. Формально приняты указы о ратификации Конвенции ООН, было принято Постановление Правительства РФ, но в большинстве случаев применение методик носит рекомендательным и формальный характер. Про регионы я уже рассказал, поэтому я завершу свое выступление и передам слово Владимиру Львовичу.

Владимир Римский: Я бы хотел здесь добавить, но мне просто не хотелось Илье навязывать некую оценку этих двух методик в процессе его выступления. На самом деле есть регионы, которые пытаются на основе этих двух образцов сделать что-то свое. В чем главное отличие методики ЦСР от методики Фонда ИНДЕМ, в котором я работаю.

Методика Фонда ИНДЕМ — она больше социологическая, чем юридическая. В первую очередь, акцент делается не на оценивании юридических норм, а на оценивании некоторой социальной практики применения этих норм или практики, в которой эти нормы могут использоваться. А в методике ЦСР прямо описано, что на таких случаях, в общем-то, не следует концентрировать свое внимание. Надо ориентироваться на то, что чиновников не очень сильно обижает и как бы убирает небольшие недостатки, противоречия в нормах законопроектов. Но что там полностью отсутствует — это изменение концепции законопроектов по результатам оценивания. В методике ЦСР вообще не предполагается, что можно такое заключение дать. Ну и соответственно я бы хотел предложить, раз уж мне довелось выступать на коллоквиуме, некое свое авторское видение, что такое вообще оценивание коррупциогенности правовых норм, и каким оно вообще должно быть. Просто потому, что то, что сейчас делается в этой сфере, проблемы не решит. Может быть, это слишком резкая оценка, но мне кажется, что она справедливая. Я попытаюсь её обосновать.

Несколько слов я скажу про современную коррупцию, ее системность и как вписывается это исключение коррупциогенных норм в противодействие коррупции. Это не совсем очевидный вывод, как может показаться. Потом попытаюсь более подробно, чем Илья, изложить принципы и методику оценивания законодательных актов на коррупциогенность, чтобы было понятно, как эта системность определяет эту методику. И для этого попытаюсь разобрать несколько типов коррупциогенных норм. Сразу скажу: эти типы были выявлены не на основе юридического анализа документов, а на основе социологических исследований коррупции. Изучалась коррупция как социальное явление и проектировалось на действующее законодательство. Значит, во-первых, эти типы не исчерпывают всех возможностей. Во-вторых, они конечно не предлагают никаких юридических формулировок. Это, скорее, такие формулировки вероятностного плана: эксперт должен предполагать высокую вероятность коррупциогенных факторов, связанных с правовыми нормами. В принципе бывают случаи, когда нормы, которые оцениваются экспертами как коррупциогенные, к коррупции не приводят. И наоборот: нормы, которые оцениваются как некоррупциогенные, приводят к коррупции. Так что здесь довольно хитрая и сложная система оценивания. Попытаюсь немножко показать, в чем хитрость и сложность.

Начну с того же определения, которое взял Илья: коррупция — это использование служебного положения для достижения личных корыстных целей. А дальше здесь начинаются разные сложности. В частности, что такая корыстная цель. Наше законодательство требует, чтобы эта корысть была явно представлена.

Даниил Цыганков: Чтобы был состав преступления?

Владимир Римский: Да, чтобы был состав преступления. Так вот, в большинстве современных случаев чиновники, начиная с уровня районов города Москвы, это поняли, и поймать их на этой выгоде невозможно, нереально. Поэтому приходится что-то еще придумывать, например, что это подкуп и продажность, т.е. где-то должны быть просто деньги, не обязательно, что это юридически доказанный подкуп. Это раз.

Во-вторых, важно понимать, что не обязательно доказывать юридически злоупотребление государственной должностью. А злоупотребление общественным статусом в принципе невозможно доказать. И, тем не менее, такие проявления следует считать коррупцией.

Например: выдающийся кинорежиссер на основе своего высокого социального статуса становится лидером при организации кинофестиваля, все остальные не имеют таких прав и полномочий, и он руководит кинофестивалем. Прямо доказать, что это какие-то финансовые выгоды или что-то еще корыстное, невозможно. Но по типу действий – это коррупция, злоупотребление общественным статусом.

Дальше. Как проверяется коррупция? Это преступления, вот эта первая маленькая точка. Если есть преступление – есть коррупция. Нет преступления – нет коррупции. Но здесь есть и другие случаи: предоставление преимуществ третьим лицам. Здесь я не хочу углубляться в детали, но отметить это надо. Проблема связана вот с чем: если формируется некая группа лиц, которые предоставляют друг другу преимущества, то по нашему уголовному законодательству эта деятельность является не преступной и не коррупционной. Здесь нет никакого состава преступления. И я ответственно заявляю, что большинство коррупционных проявлений именно таково, никто в одиночку этим не занимается. Если и занимается, то он рискует и, как правило, попадается.

Следовательно, нужно что-то делать. Я такой тезис предлагаю: во многих случаях коррупционные действия производятся без нарушения законодательства. И Даниил Борисович об этом упоминал. Написана такая правовая норма, которая просто предполагает коррупционные действия и по закону, если он будет принят, её применение сразу приведет к коррупционным действиям. Я не хочу приводить здесь примеры, потому что это сразу приведет к неприятным ассоциациям, но в принципе это можно сделать.

Отсюда уже понятно, почему так важно проверять на коррупционные последствия именно правовые нормы. Теперь, откуда берется квалификация коррупциогенности, как можно оценивать нормы законодательства на коррупциогенность. На мой взгляд, это нарушение нормального нормативного регулирования. Это вот первая точка, там длинная

формулировка, но суть ее состоит в именно этом. Естественно, я отдаю себе отчет, что это формулировка не юридическая. Но, тем не менее, эксперты, которые имеют достаточный опыт оценивания действий в той или иной области, они способны оценивать, насколько нормативным является правовое регулирование..

Международные документы, Конвенция ООН, международные соглашения о противодействии коррупции, о противодействии отмыванию финансовых средств, Конституция РФ, другие наши законы, которые определяют, как должно осуществляться государственное и муниципальное управление. Я бы сюда еще добавил, но не решился просто, да и места к тому же не хватало, для решения проблемы. Это отдельная тема, не хочу комментировать, это сфера политики, она далека от системности коррупции, но все-таки, пояснить следует. Если управление нацелено на решение проблем, то коррупция снижается. Потому что критерием эффективности деятельности является решенная проблема или нерешенная. Или она решается поэтапно, или она не решается поэтапно. Появляется внешний критерий, который оценивает законодательство. Если же этого критерия нет, то получается, что, формально опираясь на нормы, можно получить очень высокий уровень коррупции. Это еще один аргумент за то, что надо тщательно следить за тем, какие нормы вписываются в наши законопроекты. Потому что иначе это приводит к коррупционным проявлениям.

Дальше. Вообще говоря, надо следить за тем, чтобы не получилось, как я здесь назвал, разложения государственной власти. Я здесь применил этот образ, чтобы лучше запомнилось. Так можно охарактеризовать совершенно ненормативное, не нацеленное на решение каких-то общественных и государственных проблем управление. И вот почему еще востребовано оценивание законопроектов, законов на коррупциогенность? Потому что в нашем обществе коррупция уже постепенно перестает восприниматься как проблема. В частности, исследования нашего Фонда, Фонда «Общественное мнение», ВЦИОМа, Левада-центра, фактически крупнейших социологических служб, я ИНДЕМ к ним не отношу, свидетельствуют, что коррупция как проблема в сознании наших граждан, бизнесменов, чиновников занимает пятое, седьмое, тринадцатое место, но никак не первое. Первые места занимают совершенно другие проблемы. Мы вот как-то так, вписываемся в коррупционные практики решений проблем, живем, и даже, когда начинаются разработки законодательства, совершенно искренне субъекты законотворчества не понимают, почему нельзя вписать в проект закона ту норму, которая в Германии хорошо работает. Вот потому и нельзя, что в Германии есть другие сдерживающие факторы, которые не позволяют государственному управлению применить эту норму в личных корыстных целях, для достижения корпоративной выгоды и т.д. А у нас позволяют. Объяснить это очень трудно, потому что это не воспринимается как проблема.

Даниил Цыганков: Владимир Львович, извините, пожалуйста, я Вас перебью. Интересно, что в научном обосновании ОРВ в Швейцарии первым вопросом стоит, кому передать функции по оценке регулирования. Ответ: чиновникам, потому что они заботятся об общем благе и они более компетентны.

Владимир Римский: Правильно. Граждане Швейцарии уже воспитали своих чиновников, а мы еще в процессе. Нам очень осторожно надо эти функции передавать государственным и муниципальным служащим. У нас очень часто такая передача означает, что чиновник будет всё решать. Приведу коротенький пример. У нас есть Закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции». Почитайте внимательно, что там написано. Чиновник решает, есть монополия на рынке или нет. Более того, ему, чтобы обосновать монопольныйговор, нужно прочитать документ о том, что участники монопольногоговора договорились держать высокие монопольные цены. Так написан закон, поэтому у нас никогда не признается монопольныйговор. Все видят: бензозаправки в Москве держат высокие цены. Процентов на 20% можно снизить их без большого ущерба для бизнеса, там у них все равно больше 35% рентабельности будет. Но нет, невозможно доказать монопольныйговор. Говорить о нём можно, но это публичная активность. А реально сделать ничего нельзя, потому что таков закон. И я бы его оценивал как сильно коррупционный, потому что там не написано, как реально можно противостоять монопольнымговорам. И это не самое худшее ведомство наше: они собирают экспертов, они пытаются объяснить, почему они выбрали такую концепцию законодательства. Они говорят, что надо действительно бороться с монополями. Но как только начинают бороться с ними, пишут такие нормы.

Ну хорошо. Вот последняя точка, надеюсь, что многие уже прочитали этот слайд, тем более что он у вас распечатан. Возможностей коррупционных действий у чиновников наших — в отличие от германских — намного больше. Это во многом связано с тем, что у них есть и дискреционные полномочия, и законодательство, которое позволяет им на легальном основании применять разнообразные коррупционные практики.

Следующий слайд показывает, как можно оценивать и использовать метод исключения коррупционных норм в качестве метода борьбы с коррупцией. Естественно, что бороться с системностью коррупции нужно системно. Нельзя переоценивать этот метод. Он один ничего не решит, потому что в большинстве случаев ни чиновники, ни бизнесмены, ни граждане законам не следуют. Даже если будет идеально выверенный закон, то это не поможет в противодействии коррупции. Но с другой стороны, нельзя сразу бороться со всем. Нужно выбирать приоритетные направления. И дальше возникает вопрос, что выби-

рать в качестве приоритетного направления. По возможности, нужно выбирать то, где можно относительно быстро и с минимальными затратами совершить относительный сдвиг в противодействии коррупции, чтобы снижение уровня коррупции стало наглядно видным. Здесь я не стал писать, но словами поясню зачем. Именно для того, чтобы наши граждане, государственные и муниципальные служащие, предприниматели постепенно начали убеждаться, что Россия – нормальная страна, здесь можно противодействовать коррупции, делать нормальные процедуры регулирования, избавляться от тех процедур, которые нам не нравятся, иначе альтернатива неприглядная: мы привыкаем к коррупции, мы считаем, что ничего по-другому делаться не может и не мыслим решений своих проблем без коррупции.

В подтверждение приведу только один из примеров из наших последних исследований того, как наши граждане взаимодействуют с ГИБДД. Водители больше всего жалуются на произвол на дорогах, но есть еще одна деталь. Мы пытались, и я предлагал это проверять, есть ли какая-то проблема, в том, чтобы в Москве пройти технический осмотр. Ответ был тот, который меня лично сначала поразил: нет проблем никаких. Я присутствовал на одной из фокус-групп на эту тему, и я попросил модератора (позвал его и попросил: ну как это, что значит нет проблем) поискать более подробные объяснения этой ситуации у участников этой фокус-группы. В итоге получилось следующее объяснение: надо заплатить сколько-то долларов...

Леонид Поляков: А в этом смысле нет проблем?

Владимир Римский: Да, и «нет проблем». А если не заплатить, тогда не будет техосмотра. А если машина нормальная, хорошая, только что купленная новая иномарка – все равно не пройдешь. Платишь – получаешь, не платишь – не получаешь. Всё, проблемы нет. Понимаете, если мы постепенно перейдем к такому регулированию отношений с государственными служащими, то тогда коррупции не будет. Потому что все, что в нормальном обществе называется коррупцией, у нас будет нормой взаимоотношений, это можно даже вписать в законодательство. Дальше изучали эти взаимоотношения и нашли ещё вот что. Не знаю, как в Москве, я с этим не сталкивался, а вот в Петербурге есть такие «коммерческие ГАИ». Там работают сотрудники ГИБДД, и они делают всё ровно то же самое, что и в обычном ГАИ, только быстро и официально берут деньги за свои услуги сверх государственных пошлин.

Даниил Цыганков: А это через кассу проходит?

Владимир Римский: Да, через кассу. Платятся налоги с этих сумм, вроде все нормально.

Даниил Цыганков: Это такая легализованная форма коррупции.

Владимир Римский: Легализованная форма коррупции. Вот как коррупция признаётся обществом и государством. Мы видим, что ничего сделать нельзя, значит, надо легализовать эти коррупционные действия. И постепенно идет этот процесс легализации коррупции. На мой взгляд, в конце концов, если ничего не делать, мы станем страной, в которой коррупция мешает развитию, не только экономическому, но и социальному, политическому, какому хотите. Вот отсюда давайте попытаемся понять, как нужно оценивать нормы законодательства на коррупциогенность.

Теперь про то, что там нужно оценивать. Опять же, с точки зрения анализа коррупции – это в первую очередь то, что было описано в книге Роуз-Акерман «Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы», которая вышла из печати в русском переводе в 2003 году. Сейчас ее тоже можно купить в Москве. Книга посвящена описанию ее исследований по коррупции. Там это явление названо «захват государства». Это явление, когда либо бизнес, либо группы интересов используют ресурсы государственной власти для реализации своих интересов. И один из способов противодействия этому захвату государства – это как раз недопущение в законодательных актах таких норм, способствующих такой практике. Получается, что конечно исключение коррупциогенных норм из правовых актов – это не системное противодействие коррупции, конечно же это ограниченные действия против коррупции, но в результате распространенное в стране явление коррупции будет постепенно ограничиваться. Поехали дальше. Что надо делать?

В отличие от того, что прозвучало в докладе Ильи, конечно надо систематически оценивать законопроекты. То, что мы сейчас видим, как практика, сильно снижает возможности использования этой методики оценивания законов и законопроектов на коррупциогенность их норм. Я пытался разговаривать с российскими чиновниками, но не в Москве, достаточно далеко от Москвы, что надо систематически это делать: огромные затраты, нужно всех учить, нужно всех контролировать. Они мне стали говорить, что в их регионе каждый год несколько сот актов проходит. «Если мы все их будем оценивать, то у нас рабочих рук не хватит». Это действительно серьезная проблема. Но самое интересное, что если этих законодательных актов и дальше будет больше, то у нас будет выстроена система законодательства, вся насквозь коррупционная. Просто мы провоцируем этот захват государства, даём возможность расширения этой социальной практике.

Соответственно вторая снизу и последняя точки мои, они описывают, в чем достоинства этого метода. Таким образом чиновники могут быть вовлечены в эту антикоррупционную деятельность. Потому что, как вы слышали в докладе Ильи, это в большинстве случаев третий сектор, НКО проводят экспертизы на коррупциогенность правовых норм, и дальше это никуда не идет, потому что у них никаких властных полномочий. А здесь вообще-то никаких прямых обвинений чиновников в коррупции нет. Это могла быть ошибка – нормальные люди, ошиблись, разработали неверные правовые нормы. Давайте исправим – и никаких последствий. Но если губернатор хочет противодействовать коррупции, то вот конкретная деятельность в этом направлении. Можно расписать это как план действий.

Можете это в распечатке почитать, откуда это все берется. У нас есть такого рода решение на федеральном уровне, которое прямо обязывает регионы заниматься оцениванием нормативных актов на коррупциогенность. Все началось еще в прошлом году, но в регионах практически ничего не делается. А в 2008 году это должно быть все закончено в соответствии с планами Минэкономразвития РФ.

Леонид Поляков: Ничего не делается?

Владимир Римский: Пытаются делать, должны делать, но не делается. Это все расписано по бюрократической процедуре очень правильно, но пока ничего не делается.

Леонид Поляков: И в Москве ничего не делается?

Владимир Римский: И в Москве ничего не делается.

Было распоряжение Правительства РФ. На основании этого распоряжения эта методика ЦСР была разработана. Это был совершенно конкретный государственный заказ. Естественно, так и надо было делать, все сделано логично и последовательно. Только исполнения этих решений правительства практически нет. Но как должна оцениваться коррупциогенность правовых норм?

Еще раз повторю, что это не должен быть юридический анализ. Юридическая логика – она специфическая, профессиональная, и понятно, что во многих случаях юристы говорят, что по-другому эти нормы и нельзя было формулировать. Значит, не надо такой закон разрабатывать, что я еще могу сказать. Я же оцениваю со стороны прогноза возможностей соответствующих коррупционных практик. И на мой взгляд, результатам этого

оценивания должен быть некий заказ юристам. Что не следует вообще включать в правовые нормы? Что должно оцениваться, как недопустимая правовая норма?

Про методику я пропущу для скорости. Вот теперь про основные типы коррупционных правовых норм. И на этом закончим. Это то, что было выявлено в наших исследованиях.

Первый тип – отыскочные или бланкетные нормы. Есть и другие типы, провоцирующие коррупцию. Но эти наиболее характерные. И их можно легко выявить только на основании оценки текста самого закона.

Второй тип – широкие дискреционные полномочия. Дискреционные полномочия – это те полномочия, в рамках которых государственный или муниципальный служащий может действовать самостоятельно.

Даниил Цыганков: Т.е. это амплитуда. Условно говоря, можно требовать при выдаче оружия три документа, а можно пятнадцать.

Владимир Римский: Увы, можно вообще ничего не требовать, а просто «решить проблему».

Леонид Поляков: Предполагается, что это полная власть того лица, которое принимает решение?

Владимир Римский: Не совсем полная. Здесь оценивается именно широта. Эксперт должен сказать: слишком широкие полномочия или достаточно узкие. Это серьезное заключение, с очень значимыми последствиями, если реально бороться с коррупцией.

Дальше. Завышенные требования к исполнителям. Это как раз возможность собирать слишком много документов, требовать какой-то непомерной по уровню квалификации, требовать больших объемов финансовых гарантит – это завышенные требования.

Наконец, дефекты и ошибки юридических норм. К сожалению, это приходится вписывать. Хоть это и не юридический анализ, но даже невооруженным глазом очень часто видно, что имеются такие вот дефекты. Сейчас поясню.

Например, отыскочная бланкетная норма. Это отсылка к какой-то норме, к статье другого закона. Вроде бы ничего плохого, но беда в том, что во многих случаях это дает дополнительные полномочия органам исполнительной власти. Здесь надо разбираться, как сделана это норма. Она может быть совершенно не коррупционной, но бывает и с очень вероятными последствиями коррупции.

Легче всего это описать про бланкетную норму. Это та норма, которая позволяет устанавливать какие-то правила регулирования, правила поведения какие-то и т.д. Предоставление возможности третьему лицу самостоятельно без регулирования нормами и правилами совершать какие-то действия и т.п. Что это такое? Ну, например, пишется закон и в него включается такая норма: в течение шести месяцев с момента принятия закона Правительство РФ должно принять постановление, описывающее ту или иную деятельность, реализующую эту норму. В чем тут проблема? Закон уже принят, значит, проблема уже регулируется, но как конкретно – это будет решено через шесть месяцев. В эти шесть месяцев некоторым субъектам, некоторым корпорациям можно действовать так, как им хочется. Закон есть, но он не готов, решать вопрос можно, но пока нет правовых норм, будут приниматься как законные почти любые решения. И корпорациями проблема решается в соответствии с дискреционными полномочиями того, кому доверено ее решать. Вот она коррупция в виде слова и часто подкупа корпораций и чиновников, которые регулируют их деятельность.

Леонид Поляков: Это так с законом «О российском гражданстве». Закон приняли, а подзаконный акт не готов. Подзаконных актов нет. Люди приезжают, а им говорят, давай обратно.

Владимир Римский: Это большинству говорят: «давай обратно». А некоторым все разрешили. Это как раз классический случай бланкетной нормы. И такие нормы просто нельзя вписывать в наши законы.

Дальше. Про дискретные нормы: в чем здесь проблема? Задача эксперта состоит в том, чтобы определить, широкие эти полномочия или узкие. И это определение эксперта субъективно. И я понимаю, что оно субъективно. Но мы надеемся на квалификацию экспертов, на их опыт, знания сфер регулирования соответствующих правовых норм и т.п. И не включать это субъективное определение в оценку коррупциогенности нельзя, потому что таким образом и делаются многие коррупционные действия. Они в связке часто делаются. Бланкетная норма плюс дискреционные полномочия очень часто приводят к коррупции.

Дальше. Завышенные требования. Тоже несколько слов скажу. Опять же вторая с конца точка. Эти нормы бывают материальные и процессуальные. Так вот во многих случаях эта процессуальная завышеннность требований создается сознательно. Например, о завышенных требованиях в сочетании с дискреционными полномочиями нам рассказывали про ГАИ. Принесли на регистрацию автомобиля справки, а в ответ: «У Вас вот здесь

ошибка». Просят: «Проверьте все остальные». – «Нет, нет, мы этим не занимаемся, это не наши полномочия». Приходят в следующий раз, теперь ошибка в другом документе. Так будет до тех пор, пока не будет взятки, после чего можно будет все ошибки сразу поправить и вопрос решить, потому что все эти ошибки – мелочи оформления документов, автомобиль можно зарегистрировать.

Ну, и соответственно юридические дефекты. Вот одна из ошибок – коллизия норм права. В методике ЦСР это подробно описано, можно прочитать, но сейчас это обычное явление, когда такие ошибки включаются в тексты законов. Закон принимается во всех чтениях, потом оказывается, что он противоречит Конституции РФ. Это, конечно же, оценочное заявление, но на мой взгляд, если много противоречий, то не надо включать такие правовые нормы в тексты законов.

А то, что у нас некоторые законы, принятые раньше, одним образом регулируют деятельность, а принятые позже – другим, и эти противоречия никак не решаются, это обычная практика. Вот это – коллизия норм права.

Что отсутствует в методике ЦСР? Это ошибки в концепции законов. Это то, что вытекает из анализа коррупции как социального явления. Да, мы хотим регулировать некоторые сферы деятельности, и мы понимаем, что это надо делать. Но когда мы хотим применять закон, мы понимаем, что он не соответствует сути социальных практик. В этой ситуации нужно менять всю концепцию законопроекта, не надо оценивать конкретные нормы. Это в современной практике не понимается и не принимается. Например, нередко НКО активно включаются в разработку законов, у которых совершенно неправильная концепция. И объяснить это очень сложно. Надо добиваться просто изменения концепции законопроектов в таких случаях, но влиятельности НКО на это не хватает, они рады уже тому, что им дают возможности убирать из законопроектов некоторые ошибки.

Оценивание правовых норм на коррупционность не может искоренить коррупцию полностью, но с другой стороны это деятельность вполне понятная, способствующая снижению уровня коррупции, поэтому ее нужно проводить систематически.

Вот это некоторые сведения о книгах и сайтах по теме коррупционности правовых норм. У вас они тоже есть в бумажных копиях презентации. И вот мои координаты, если эта тема интересна. Спасибо!

Даниил Цыганков: Спасибо за столь серьезное представление сюжета, связанного с оценкой законодательства. Пожалуйста, какие вопросы! И представляйтесь, пожалуйста, поскольку мы делаем стенограмму.

Антон Соболев: Соболев Антон, 2-ой курс факультета прикладной политологии. У меня вопрос, основанный на данных первого доклада. Но вопрос к обоим докладчикам в силу их компетенции. С чем связано увеличение средней взятки чиновнику за последние пять лет в 14 раз? Это связано с увеличением числа коррупционных законов, которые содержат коррупциогенные нормы? Либо с чем-то еще, с банальной инфляцией, или с повышением уровня чиновников, которым дают взятки? Например, с низкого уровня чиновничества до уровня глав федеральных ведомств, которые берут больше.

Илья Компасов: Дело в том, что цифры были взяты исключительно для демонстрации. В причинах я не разбирался. Мне близка версия простой инфляции.

Леонид Поляков: Владимир Львович, Ваша какая версия? Это Ваше открытие?

Владимир Римский: Это не столько открытие, сколько описание выявленной в исследовании закономерности. Поясню, хотя я не хотел в эти дискуссии вступать, потому что они не совсем относятся к теме нашего заседания. Конечно же, инфляция намного ниже. Намного ниже. Мы пытались это оценить. За вычетом инфляции средний объем взятки в малом и среднем бизнесе вырос в 12-13 раз. На эту взятку в 2001 году в среднем российском городе можно было купить квартиру метров 30 полезной площади.

Леонид Поляков: Однокомнатную.

Владимир Римский: Однокомнатную квартиру. Тоже замечательно, взятка не маленькая, но не особо разбежишься. А в 2005 году в среднем можно было купить трехкомнатную квартиру примерно в 209 кв.м. полезной площади. Это не инфляция, это изменение социальной практики. Главный фактор здесь, это моя оценка, то, что последние пять лет коррупционные практики активно вписываются в нормы решений проблем и в бизнесе, и в быту. Мы постепенно начинаем решать проблемы только с коррупцией, законы не играют никакой роли. Становится непонятно, как по-другому вести бизнес, лечиться в больнице, решать проблемы в ГАИ и т.д. И второе – полное отсутствие реальной антикоррупционной деятельности на всех уровнях начиная от муниципального до федерального и заканчивая некоммерческим сектором, бизнесом. Реально с коррупцией никакой борьбы не происходит. На самом деле, что такое 2-3 случая осуждения за коррупцию судей в год, когда практически любое решение в Арбитражном суде принимается за взятку. Невозможно там по-другому решить вопрос, но

лишь иногда там кого-то из политических соображений наказывают. Еще один значимый для меня фактор, Илья уже упомянул про СМИ. Обратите внимание, как они пишут о коррупции. Я даже статью где-то об этом публиковал. Они всегда коррупцию описывают как что-то выдающееся, экстраординарное и в высших эшелонах власти. Скажите, где у нас нет коррупции: в музее, в консерватории? Есть. И даже могу объяснить, как это делается. Нет такой сферы в России, где бы не было коррупции. Это повседневная практика, рутинная. Причем чиновники перестают оценивать свою повседневную практику как коррупционную. Это мы считаем, какие у них взятки и объемы рынков коррупции. Для них это нормальная практика. Они привыкли, что коррупция – это что-то такое, что далеко, высоко, с большими деньгами, у нас же это не так. Что такое 1000 долларов? Разве это взятка?

Или вот рассказывали бизнесмены, как надо идти решать вопросы в Центробанк.

Даниил Цыганков: Да, все в письмах Френкеля это читали.

Владимир Римский: И правильно, что читали. То, что там написано, я лично у нас на сайте описал еще в 2001 году. Но не кто конкретно, а как это может делаться и вокруг каких центров власти эти действия проходят. Центробанк был одним из них. Так вот туда нельзя прийти без корзины. Там должны быть шампанское, вино, фрукты – большая корзина. На вопрос, а без корзины можно – ответ, что нельзя. Все! А коррупции нет. Но все несут корзины. Это не коррупция – вот главный вывод таких бизнесменов, это просто поддержание хороших отношений с государственными служащими. А мы все эти корзины оценили в деньгах и получили объемы коррупционных рынков.

Илья Компасов: У меня маленько дополнение. Опять же, если возвращаться к цифрам и к теме нашей любимой ГАИ, то в связи с последними повышениями штрафов, логично предположить, что взятки также возрастут примерно в десять раз, именно на столько, насколько повысятся штрафы.

Владимир Римский: Правильно! Это как раз эти завышенные требования правовых норм. Просто такие нормы нельзя включать в законы. А посмотрите, что надо делать? Народ умирает. Каждый год мы теряем население одного небольшого российского города. 30-35 тысяч. Правильно, но только не так нужно решать эту важнейшую социальную проблему. Повышать размер штрафа – это просто повышать взятки. Однозначно.

Екатерина Кузнецова: Если я не ошибаюсь, то на апрель этого года назначено второе чтение закона «О противодействии коррупции». Как Вы вообще оцениваете этот закон, и может ли он вообще помочь, и будет ли он принят? Прокомментируйте.

Владимир Римский: Мне кажется, что вряд ли он поможет, и вряд ли он будет принят. Тут дело в том, что сам этот закон о противодействии коррупции содержит много коррупционных норм. Там много версий есть, я не знаю, какую сейчас будут рассматривать. Но если это ту, которая уже прошла первое чтение, то там будет орган, который будет бороться с коррупцией. Я дальше могу сказать, что будет в этом органе происходить. В этом органе будет самая большая коррупция в нашей стране. В него надо будет приходить и договариваться.

Даниил Цыганков: Госкомкоррупция?

Владимир Римский: Если есть коррупция, то надо туда прийти и решить свою проблему, договориться. Ведь в принципе нельзя всех сразу наказать, об этом Жириновский очень хорошо говорит, если его послушать, посадить за коррупцию нужно всех чиновников, но кто тогда будет работать? Поэтому наказывать за коррупцию можно только некоторых. Значит, будет избирательное применение этого закона. Вот и все: многие избранные этим государственным органом для наказания будут стремиться избежать его или смягчить. Естественно, не бесплатно. Поэтому служба в таком государственном органе не будет очень престижной и выгодной для чиновников.

Екатерина Кузнецова: И еще одна норма. Создание при Президенте специальной комиссии по контролю над чиновниками. Здесь тоже привлечение экспертов. Настолько это все странно прописано. И отбор этих экспертов.

Леонид Поляков: А почему странно? Вы читали его?

Екатерина Кузнецова: Да, читала. Мне кажется, что здесь столько возможностей для привлечения определенных экспертов.

Владимир Римский: Давайте поясню. За президентом, в принципе, можно признавать такое полномочие, но в демократическом государстве положено, что наряду с президентским существует также общественный контроль. У нас его нет, результат

тот, который был описан в вопросе. Комиссия будет использоваться в отдельных случаях, когда необходимо будет воздействовать на конкретных граждан. Еще одна деталь, которую Вы очень правильно отметили: подбор экспертов. Можно подобрать таких экспертов, которые вынесут нужное решение. Мне несколько раз приходилось доказывать таким специалистам, как адвокаты и судьи, что эксперт всегда предлагает субъективное решение. Они говорят: «Но он же специалист. У него специальные знания». Но эксперт оценивает всегда своим сознанием, это его практика, поэтому всегда есть вероятность, что выводы нескольких экспертов не совпадут, что высококвалифицированный эксперт ошибётся...

Леонид Поляков: Это как с экспертизами. В одной школе тебя признали шизофреником, в другой – нормальным человеком.

Владимир Римский: Именно так.

Даниил Цыганков: Это мы что-то разошлись. Там вопрос есть. Да, пожалуйста!

Виталий Колегов: У меня два вопроса. Первый – к Владимиру Львовичу. Второй – к обоим докладчикам.

Первый – я недавно встретил в одном из законов, который регламентирует отношения между муниципалитетами и застройщиками, что когда осуществляется застройка, застройщик обязан что-то сделать, а муниципалитет может это сделать. Является ли это коррупциогенной нормой, и как эта норма вписывается в Вашу типологию? Ведь фактически получается, что когда так прописано, что муниципалитет может – это дает свободу для муниципалитета.

Владимир Римский: Если бы муниципалитеты использовали это для стройки, для повышения доступности жилья, то ничего страшного в этом бы не было. Но они фактически используют это для обременения, для создания дополнительных проблем застройщику. Здесь, скорее всего, у муниципалитетов избыточные дискреционные полномочия, позволяющие им не решать социальные проблемы, а повышать собственный уровень благосостояния. По нашему законодательству, инженерные площадки должны делать муниципалитеты. Но они говорят, что у них нет денег. Хорошо! Тогда проводите не аукционы на эту площадку, а конкурсы. Понятна разница? Конкурс означает, что в конкурсной документации прописываются все работы, которые нужно сделать. Но муниципальные власти

проводят аукционы. Почему? Сначала определяют победителя. А потом говорят: «Ты получил участок земли, значит, теперь ты делаешь это, это и это в дополнение к своему строительству». Эти обременения осуществляются неформальным образом, на основе давления органов власти на бизнес. Это результаты наших исследований. Эти дискреционные полномочия выливаются в коррупционные практики.

Виталий Колегов: Так неужели это нельзя прописать в законе?

Владимир Римский: Да это прописано, но муниципалитеты говорят, что у них нет денег. И действительно нет денег. Только коррупцию из-за этого плодить не надо.

Виталий Колегов: И второй вопрос. Я из двух докладов понял, что на данный момент чистка законов на предмет их коррупционности является единственным способом избежать коррупции. Но действительно ли это так? Действительно ли коррупционность следствие коррупции, а не наоборот? Есть такие исследования, когда проводился опрос чиновников, зачем они идут во власть? Ответом было следующее: они понимают, что они идут туда не надолго, поэтому идут получить материальную выгоду, брать взятки. Может быть, проблема не в том, что у нас такие плохие законы, а в том, что люди мотивированы по-другому? Оправдано ли перераспределение средств на чистку законов, чем лучше писать хорошие законы сразу?

Даниил Цыганков: Если кратко сформулировать вопрос, то стоит ли писать хорошие законы, если чиновники найдут другие способы извлечения административной ренты? Кто не в курсе, сейчас Ростехнадзор под руководством бывшего полпреда в ДФО К. Путиловского энергично работает в этом направлении. Хотят даже брать деньги за лицензии с каждой бензозаправки. Но Ростехнадзор вообще организация очень энергичная. Пару дней назад она разослала бумаги по поводу взимания НДПИ металлургическим комбинатам. Но видимо это не понравилось Минфину, и Ростехнадзор был вынужден отзывать свои бумаги. Думаю, что мы еще не раз услышим об «инициативах» службы Путиловского.

Владимир Римский: Все-таки, мне кажется, что Вы не совсем правильно поняли, о чем я говорил. Наоборот, оценивание правовых норм на коррупционность – это не единственный способ противодействия коррупции. Система нужна, я за систему такого противодействия. Это другая тема, но, если хотите, я могу и систему описать. Оценивание

правовых норм на коррупциогенность надо делать, чтобы хотя бы где-то стали появляться зоны, свободные от коррупции. Я же сказал, что у нас все поражено коррупцией. Хоть где-то не будет коррупции. Я для этого и предлагаю этот путь, чтобы законы с самого начала хорошие писать. Закон начинается с концепции. Вы закон написали, уже можно проводить процедуру оценки на коррупциогенность. Я за это. Я даже за то, чтобы был такой закон принят, что каждый акт должен проходить проверку на коррупциогенность.

Виталий Колесов: Скажите, а кто тогда будет проверять это? Сами чиновники или это будет на аутсорсинге?

Владимир Римский: Ну, пока хотя бы пусть сами проверяют. 90% глупостей так может быть отсечено. Дальше будем думать. Решать проблему надо пошагово: нельзя каким-то одним действием это сделать. Кроме того, нужно дать возможность любым общественным организациям тоже проводить оценивание законов и законопроектов на коррупциогенность. Тогда можно будет сравнивать оценки чиновников и граждан.

Даниил Цыганков: Я бы хотел дать возможность высказаться коллегам из «Бизнес-тезауруса», которые занимаются этими вещами.

Николай Смирнов: Мы изучали коррупции в рамках административной реформы в прошлом году. В этом году столкнулись с проблемой оценки законодательства на коррупциогенность. У меня такой практический вопрос. Как Вы полагаете, кто вообще должен заниматься оценкой нормативных правовых актов и законопроектов? Потому что Вы сказали, что если этим будет заниматься отдельное ведомство, то оно и будет самым коррупционным. Как от этого можно избавиться? Видятся две альтернативы: либо сделать это общественной оценкой, потому что с обществом сложнее договориться. Но возникает проблема того, что у общества нет полномочий. Либо сделать этот орган каким-то тайным, и к нему опять же снизить доступ.

Владимир Римский: Смотрите, для меня это не альтернативы. Есть и другие способы. Чиновнику говорят: нужно делать, он говорит, что нужно создать орган. Это простая административная логика. Не надо орган создавать, но надо дать возможность общественным организациям оценивать законопроекты и публично размещать материалы в открытых источниках. И принятие законопроекта будет не в трех чтениях в один день, а действительно публичным.

С чиновниками нужно проводить обучение. Я сейчас буду такую схему в неком регионе предлагать. Эти методики разъясняются, на примерах это делается, есть орган, который собирает экспертные заключения и контролирует, чтобы были исправления, и в самых сложных случаях комиссии будут специально решать, является ли та или иная правовая норма коррупциогенной.

Николай Смирнов: Так с комиссиями можно договориться?

Владимир Римский: В этом-то и весь ужас. Со всеми всегда можно договориться. Поэтому я предлагаю, чтобы все нормы проверялись на коррупциогенность. И когда принимаются к рассмотрению в законодательных органах законопроекты, надо будет требовать наличие у них результатов экспертиз на коррупциогенность их норм.

Валентина Яхнина: Вы говорите, что не нужно плодить коррупцию. Лучше не принимать закон, если он содержит коррупциогенные нормы. Но потенциально любые контрольные полномочия государства, государственных органов коррупциогенны. У нас получается замкнутый круг: нужно создавать законодательство, менять систему, но на это нужно время. Вы упоминали закон о конкуренции, действительно сложно это доказать. Международный опыт: только в Финляндии эти нормы хорошо проходят. Экспертиза проходит успешно, потому что начальники плохо соображают в информационных технологиях. Вопрос в том: как в этот период поступать, когда умы будут думать над изменениями законодательства, а законы принимать не надо?

Владимир Римский: Вы задаете такие мировоззренческие вопросы, на которые невозможно ответить за минуту. Во-первых, естественно, что в оценивании коррупциогенности правовых норм мы не ориентируемся на законы, мы ориентируемся на какие-то действия, на социальные практики с этими нормами связанные. С другой стороны, я не утверждал, что нужно заниматься только оцениванием на коррупциогенность. Стране надо решать стратегические проблемы. В ситуации с монопольным говором надо отслеживать состояние рынка, и дальше давать месяц на согласование условий, и дальше побуждать снизить цену. Это надо оценивать, закон здесь не причем, юридические доказательства не требуются, органы государственной власти должны содействовать исключению возможностей формирования монопольных цен. Для этого нужно использовать экономические оценки, оценки того, насколько соответствующие цены обоснованы для монополиста. Если все поднимают цены — это согласованные действия. Такой вывод должен де-

ляться без юридических доказательств, только на основе анализа статистики соответствующего рынка. Принцип простой: монополист всегда виновен. Ему нужно доказывать, что он не виновен. Не нравится – он должен создавать себе конкурента, должен сам снижать уровень своей рентабельности до разумных значений и т.п.

Даниил Цыганков: Еще вопросы? Тогда я спрошу. Итак, предлагаемая экспертиза — достаточно трудоемкая задача проведения исследования. С другой стороны, мы видим людей, которые разрабатывают законопроекты, содержащие потенциально коррупциогенные нормы. Есть норма прибыли с введением такого нормативного акта. Есть даже такой фильм, когда два бывших одноклассника — один защищает систему банка, а другой ее ломает, он хакер. И хакер получает денег гораздо больше, он систему ломает. Не получится ли так, что те люди, которые ориентируются на более высокую прибыль, всегда будут опережать экспертов, которые будут пытаться предлагаемой экспертизой защищаться? Интеллектуальная мощь криминала будет оперативно реагировать на эти нормы законодательства. Кто должен финансировать такую оценку? Есть ли понимание у чиновников, что такая дорогая экспертиза полезна? У меня впечатление, что у нас нет культуры экспертизы. Это проблема.

Владимир Римский: На мой взгляд, нужно решать проблему системно. Но даже наше простое обсуждение показывает, что оценивание нормативных правовых актов на коррупциогенность — это довольно сложная вещь. Этому надо учиться, это надо как-то внедрять в культуру управления и принятия решений, этим надо заниматься. Это действие, тем не менее, может само стать источником коррупции. Здесь нужно применять и другие факторы противодействия коррупции. Желательно, чтобы несколько экспертов давали свои заключения. Поскольку везде есть коррупциогенные нормы, все равно с чего начать оценивание на коррупциогенность. И здесь я бы предложил описать некую область экономики или социальной сферы, в которой относительно легко можно выявить и описать коррупциогенные правовые нормы. Результат должен быть такой: постепенно будут появляться зоны, где коррупции практически не останется.

Алексей Чаплыгин: Складывается такое ощущение, что может быть выходом в решении проблемы коррупции является введение внешнего управления.

Даниил Цыганков: Да и опыт Германии и Японии это показал, но тогда проблема суверенной демократии возникнет...

Алексей Чаплыгин: Нет, мы можем оставаться этой суверенной демократией. Владимир Львович правильно говорил, что нельзя доверять экспертным заключениям. Эксперты могут давать заключения, но принимать решения должны аналоги судов присяжных.

Леонид Поляков: Мы смотрели сегодня очень конкретные аспекты проблемы коррупции. И, прежде всего, работали с юридически-социологическими методиками. Мне хотелось бы обратить внимание еще на пару аспектов. Насчет внешнего управления очень кстати. Есть ведь еще и политический аспект, и про него тоже не надо забывать. Это к вопросу о том, что наши индемовские коллеги настаивают на том, что коррупция системная. Это что значит, что она встраивается в какую-то систему или что она сама есть система? Мне представляется, что этот вопрос втягивает сюда несколько политических моментов, про которые что-то уже известно, а что-то проходит впервые. Выход из коммунизма – это российское изделие, и все, что есть, уникально.

Первый момент. Германия, статус такой, что не дай Бог взять скрепку и унести домой, скорее наоборот. Коллега с экономического факультета очень правильно акцентировал наше внимание на этом вопросе. Откуда у нас это берется? Ну, насчет коррупции советского человека это понятно. Большинство из Вас, конечно, не знает, о чем мы здесь говорим. Это у Александра Зиновьева было в его выступлениях. Для советского человека было привычным делом все отовсюду рвать. Поскольку все было общественное, то схемы поведения были таковы, что взять и все. Не взял, значит — ты дурак.

Второй момент. В связи с выходом нашей страны из этого коммунизма огромный объем распределяемой собственности. Такого объема ресурсов не знало ни одно чиновничество в мире. Там в США могут спорить о том, чтобы разделить Standard Oil или ввести антитрестовское законодательство. Но это государство берет за хобот мастодонтов, чтобы они не давили всех. А здесь у нас другое — чиновник сидит на массиве: одним дает собственность, а другим нет. У нас еще столько всего раздавать. Я уверен, что через два года ИНДЕМ даст не 316 млрд., а триллион.

Даниил Цыганков: Самое главное, чтобы ВВП в оценках не превысили.

Леонид Поляков: Теперь вопрос, что с этим делать. Есть три новости: две плохие и одна хорошая. Хорошая в том, что мы все-таки проделываем некую социальную эволюцию, которая так или иначе подпадает под раздел социально-политической и экономической модернизации. Что значит этот процесс модернизации? Об этом написал Самуэль Хантингтон. Он написал, что коррупция неизбежна и хорошо, что она есть в том смысле,

что ей может быть альтернативой жесткое подавление этой коррупции. Но это момент, который преодолевается политическим развитием. Самый эффективный субъект внутри системы – это партии, следящие друг за другом. Для политического игрока факт, что кто-то что-то украл – это самое главное. Других способов нет. Эксперты, законодательство – это одно порождает другое. Или позиция системной борьбы. Но в этом случае начинается избирательное использование законодательства. Последний аспект – моральный, но тут я останавливаюсь. Кто может почтительно сказать, что он не давал взятку ни разу в жизни? Единственный выход – борьба справедливой и единой России.

Даниил Цыганков: Хорошо, спасибо Леонид Владимирович! Я думаю, надо дать слово Владимиру Львовичу сказать то, что еще не успели.

Владимир Римский: Я чуть-чуть скажу. Естественно, как я и думал, разговор свелся к системности коррупции и системному же противодействию ей. Но это просто другие темы, по-другому нужно эти проблемы решать. Здесь была попытка системного описания технологии оценивания правовых норм на коррупциогенность с обсуждениями как выгод, так и рисков, угроз, затрат на её широкое применение. Единственное, я бы не согласился с тем мнением, что можно доверять нашим политикам и верить, что их борьба снизит уровень коррупции.

Даниил Цыганков: Хорошо, у меня несколько организационных объявлений. В апреле у нас коллоквиума не будет, поскольку будет сессия на конференции в ГУ-ВШЭ, 4 апреля с 17.20 до 19.00. С обновленными версиями прежних – наиболее успешных – докладов нашего коллоквиума выступят Светлана Творогова, Владимир Римский, Владимир Балакирев. Единственное отличие — по оценке муниципальных программ выступал в мае 2006 г. Роман Попов, но в этот раз выступит Денис Визгалов, который и специализируется в «Институте экономики города» по этой проблематике.

На май-июнь две темы. Не очень ясно пока, что будет. Возможно, будет по энергетике, возможно, по здравоохранению, возможно, попытаемся это как-то на дополнительное лекарственное обеспечение затащить. И возможно что-то будет по оценке рынка труда.

Леонид Поляков: Михаила Зурабова пригласим. Он выступал сегодня в Думе?

Даниил Цыганков: Он будет завтра выступать. Зурабову тяжело. Он бы конечно зашел, но ему пока явно не до нас. Только если в отставку отправят, то может быть и зайдет.

Стенограмма заседания № 11: Сессия "Интеграция оценивания в государственное и корпоративное управление" / конференция «Модернизация экономики и общественное развитие», 4 апреля 2007 года

Даниил Цыганков: Уважаемые коллеги! С некоторой задержкой, но наша сессия начала свою работу. Поэтому без долгих вступлений я предоставляю слово Светлане Викторовне Твороговой из Института статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ.

Единственное, что я хотел бы сказать, что во многом эта сессия является промежуточным результатом деятельности коллоквиума по оценке программ и политик. Все темы докладов, которые здесь прозвучат, уже на коллоквиуме обсуждались. Всего было порядка 20 докладов, и самые лучшие мы сочли возможным здесь сегодня вынести на обсуждение конференции. Сопредседателем сессии является Алексей Иосифович Кузьмин из компании «Процесс-Консалтинг».

Светлана Творогова: Добрый день! Я очень ценю Вашу готовность прийти в столь поздний час, после насыщенного дня, послушать то, чем мы хотели бы с Вами поделиться. И я, руководствуясь «инструкциями», которые нам дал Даниил Борисович, постаралась сделать эту презентацию максимально эмпиричной.

О чём более конкретно она будет? Естественно, несколько слов о введении в проблему, о том, зачем нужна оценка в научной сфере. Самый развернутый кусок – сравнение практик оценки, т.е. анализ случаев, опыта российского и опыта США. И, наконец, некоторые попытки обобщений, выводов и практических рекомендаций из того, что можно было собрать, получить, исходя из тех данных, которые имеются.

Итак, зачем необходимо говорить об оценке в сфере науки и технологии? Очевидно, что поменялась роль науки. Мы говорим, что в мире сейчас формируется экономика знаний со своей особой формой, с очень активной концентрацией ресурсов в сфере научных исследований и разработок, и отсюда возникает необходимость их эффективного использования. Ресурсы как материальные, финансовые, так и человеческие: т.е. сразу потребность становится разноплановой. И естественно увеличивается число сторон, которые заинтересованы в этих научных исследованиях. Раз так много людей, которые работают в этой сфере, то естественно возникает необходимость контролировать не только эффективность, но и результативность, т.е. то, что получается на выходе этой деятельности. И, наконец, поскольку возникает необходимость кооперации между сторонами, то важно смотреть, вклад какой из сторон больше, а какой – меньше.

В ходе своего выступления я часто буду использовать три понятия, исходя из названия доклада. Оценку в сфере науки и технологии можно разделить на три глобальных направления: первое связано с функцией контроля, потом это выявление возможностей совершенствования, внутреннего развития и, наконец, оценка как инструмент управления, поддержки решений, которые принимает руководство, поддержка формирования или развития стратегий организаций этой сферы.

На каких материалах и исследованиях построено мое сегодняшнее сообщение? Это проект, который выполнялся в пилотном виде в России в 2005 году. Это был небольшой проект. Здесь, как Вы видите, было 7 пилотных интервью, но с довольно тщательно отобранными случаями. И после того похожая методология, но в развернутом виде, была использована в США, где в итоге было взято 21 интервью. Цели общения Вы можете видеть на слайде. Я с Вашего позволения не буду на этом останавливаться, потому что к этим исследованиям мы будем невольно возвращаться при анализе материалов.

Итак, я постараюсь рассмотреть несколько случаев, которые друг с другом интересным образом пересекаются. И они раскрывают те понятия, которые отражены в названии, и с моей точки зрения дают любопытную пищу для размышлений и для формирования тех практических рекомендаций и выходов, на которые все собравшиеся здесь ориентированы, как я думаю.

Первый случай. Очень большая компания, которая занимается очень узкой областью. Это, как Вы видите, доклинические и клинические испытания фармпрепаратов и медицинских изделий. Сфера очень конкурентная, т.е. они просто рвут рынок друг у друга. Компания быстро растет. Она существует всего 7 лет, по меркам американской компании, она очень молодая. И за эти 7 лет она выросла из совсем небольшой компании до той, размеры которой Вы видите на слайде. Много сотрудников, большие площади, быстрый рост объема работ, которые они выполняют, и финансово они успешны, на этом я здесь не буду останавливаться. Что нас здесь интересует? Те методы оценки, которые они используют: как они рассматривают, что им дает научная деятельность.

В первую очередь, здесь идет контроль финансовых показателей деятельности подразделений и сотрудников. Что дает нам данный вид деятельности — это все переводится в денежное выражение.

И второй очень важный момент. Поскольку вся деятельность организации связана с медициной, то здесь очень жесткие регламенты: как должны проводиться испытания, как должна работать компания. Регламенты расписывают фактически все аспекты деятельности компании. Например, они используют в своей работе животных. В регламенте расписано, как должны содержаться животные и т.д.

Последний момент, который также относится к этому случаю, — то, к чему интервьюируемый пытался свести интервью. Была поставлена проблема — как он выходил из нее, какие сюжеты он рассматривал. Он постоянно говорил о максимизации эффективности и об оценке как инструменте этой максимизации. Вся компания ориентирована на это, и оценка используется как инструмент решения этой задачи.

Второй случай: отличный от первого. Он представлен здесь специально, но у него тоже есть функция контроля. Когда мы будем их сравнивать, я чуть поподробнее об этом скажу. Пока опишу сам случай. Это организация, которая занимается фундаментальными исследованиями. У нее широкая специализация: направлений деятельности свыше 20. По ряду направлений они являются монополистами. При этом штат весьма скромен. Всего работает порядка 200 сотрудников, т.е. порядка 5-10 сотрудников на направление. Мы говорим не о росте организации, а о том, что она резко сократилась в переходный период, хотя в настоящее время вышла на состояние статус-кво. Не растет, но и не сокращается. Оценки в этой организации не проводятся. Хотя на внешние запросы организация готова отреагировать и предоставить те сведения, которые от нее требуют. Здесь очевидна ситуация, когда на первый план выходит фраза ограниченности ресурсов и все с ней связанное. Это и было лейтмотивом интервью. Интервьюируемый фактически отказывался говорить об оценке или еще о каких-то вещах и все сводил к тому, что ресурсы ограничены.

Теперь сравнение этих двух случаев. Очевидно, что у них есть очень важные ограничивающие различия. Это направленность их работы. Прикладные исследования гораздо легче оценивать, чем фундаментальные. Это, безусловно, проблема, которая существует не только в России, но и во всем мире. Статус организации также влияет на то, как она относится к оценке. Но мне кажется, что здесь более интересными являются следующие два пункта. Это то, что в первом случае была жесткая регламентация. В другом же случае требования были не ясны и часто противоречили друг другу. И это, как мне представляется, является наибольшей сложностью: что именно является оцениванием и что является той точкой референции, с которой можно сравнивать свою деятельность. Еще любопытный момент, это как раз последние пункты по каждому из случаев. В американской организации идет полное отождествление оценки деятельности с выбранными критериями, т.е. других вариантов нет, они не рассматриваются, хотя мы знаем, что таких вариантов масса. И фраза, которая проскальзывала во многих интервью — других критериев быть не может. В случае российской организации другой любопытный сюжет. Это то, что оценку следует разделять на формальную и содержательную. На формальном уровне организация готова представить любые данные и будет выглядеть хорошо. На содержательном уровне они

понимают, что их позиция слаба, но готовы имитировать деятельность в тех запросах, которые будут им представлены.

Следующие сюжеты связаны с развитием. Здесь мы рассматриваем американский вуз, который фокусируется в неком поле. Сравнение по тем же позициям, что были рассмотрены выше. В коллективе существует необходимость совмещать преподавательскую деятельность с исследовательской. Университет растет, у него все хорошо и он заинтересован в том, чтобы развиваться дальше. Соответствующим образом он использует и оценку: анализирует эффективность, смотрит, каким образом можно использовать традиционные показатели, как можно укрепить репутацию университета и продвинуть его на той территории, где он работает. Отсюда и фокус интервью, разговор больше сводился к практикам и к сфокусированному обсуждению этих практик.

Похожая задача в российском случае. Это вуз, у него похожие задачи: он пытается сохранить свои позиции, пусть в гораздо меньших масштабах, но он тоже ищет возможности роста. Как Вы знаете, сфера высшего образования в России только-только начинает закрываться. Коллектив здесь совсем другой. Есть небольшое исследовательское ядро, которое занимается серьезными исследованиями. И есть периферия: как правило, это студенты, которых интегрируют в научную работу. Это, с одной стороны, накладывает ограничения, с другой стороны предоставляет новые возможности для деятельности этого подразделения. Используются традиционные показатели оценки научной деятельности: количество публикаций, патентов, но они не используются в явном виде. Скорее, это ориентиры, на которые ссылаются работники кафедры, предоставляя заявки на гранты. Фокус интервью здесь любопытный: говорится больше о том, как привлечь молодежь и как интегрировать научную деятельность в существующие процессы.

Сравним эти случаи. В первом речь идет о координации исследований на уровне вуза в целом. И отсюда получается, что есть два пласта конкуренции за ресурсы. С одной стороны, есть конкуренция с внешними агентами за внешние ресурсы, когда подается грант от такого-то факультета на такой-то проект. С другой стороны, есть конкуренция внутри университета за внутренние ресурсы, потому что есть практика, согласно которой подразделения, недостаточно эффективно работающие, не получают возможности использовать площади, на которых они работают. Структур много и возможность расширения получают только те, кто демонстрирует наиболее впечатляющие результаты по организации научной деятельности.

Если мы посмотрим российскую ситуацию, то здесь, во-первых, все замкнуто на отдельные подразделения, конкуренция идет исключительно внешняя, внутренних ог-

раничений кафедра не испытывает. Очень важно, что все работают вместе и в том, и в другом случае. И очень важно, что оценка может быть использована «на флаге»: как элемент продвижения своей деятельности, посему она может быть использована самостоятельно.

Я, к сожалению, не рассчитала время, поэтому пропущу кейс, связанный с совершенствованием и перейду сразу к выводам. Если обобщить данные исследований, то можно выявить следующие условия оценки. Во-первых, это среда. Естественно, если она есть, то понятно, почему нужна оценка, она начинает быть востребованной и к ней обращаются все чаще и чаще. Это видно на примере вуза или на примере тех прикладных коммерческих компаний, которые я не рассмотрела в выступлении. Системное использование оценки также важно. Оно позволяет показать прозрачность этой системы и то, как агенты взаимодействуют друг с другом. Это опять же облегчает взаимодействия. Представления о том, как должны проводиться научные разработки, какое сформировано сообщество, тоже очень важные элементы. В нашей ситуации, когда низка доля научных исследований в производстве, производительная структура, к сожалению, неэффективна, мы возвращаемся к тому, что институт экспертизы, который является ключевым элементом оценки, у нас работает с большими сбоями. Я не буду на них останавливаться более подробно, потому что они тоже представлены в материалах. Я вроде бы уложилась в отведенное мне время и готова ответить на Ваши вопросы.

Даниил Цыганков: Спасибо, Светлана Викторовна! У нас есть 5-7 минут на вопросы. Пожалуйста!

Вопрос из зала: Скажите, пожалуйста, какие конкретно показатели Вы рекомендуете использовать для оценки деятельности российских научных организаций?

Светлана Творогова: Блестящий вопрос. В оценках и рекомендациях у меня приведена такая фраза, нижняя оранжевая точка. Схема оценки должна отражать специфику организации. Мне кажется, что мы в очень редких случаях говорим о тех показателях, которые будут универсальны и смогут использоваться для любой организации. Это зависит от подхода и цели, но мне кажется, что цели здесь являются определяющими. И, по моему убеждению, если говорить о современной ситуации в сфере науки и технологии, то нужно использовать те показатели, которые бы позволили ее не только контролировать, но и стимулировать некоторые источники роста, которые в ней пока еще теплятся. И для этого очень важно чувствовать эту специфику.

Вопрос из зала: А конкретные критерии хотя бы для группы научных организаций Вы можете назвать? Какие критерии? Если не финансовая результативность, то что?

Светлана Творогова: Если мы говорим о сфере фундаментальных исследований, то здесь довольно сложно говорить о финансовой результативности, это будет не самый удачный критерий. Здесь мы можем обратиться, с одной стороны, к существующим наборам критериев, а с другой стороны в этом проекте была попытка расширить этот перечень, при том, что все используют такой показатель как количество публикаций на исследовательскую душу, число патентов и другие очевидные вещи, то понятно, что у них есть ряд ограничений. Здесь была идея, чтобы посмотреть, можно ли ограничиться этими показателями, или практика исследований говорит о том, что этот перечень необходимо расширить.

Вопрос из зала: Откровенно говоря, я с одной стороны, субъект этих оценок, потому что сегодня заполнил анкету из 13 страниц. Что нам предложили относительно оценки? Включается два механизма: количественный и коэффициент (степень важности) этого количественного показателя. Например, если ты опубликовал статью в зарубежном журнале, который имеет рецензию, 1 балл. Если ты сделал доклад на зарубежной конференции, то 30 баллов, если на российской – 6 баллов. Это оценка деятельности отдельного сотрудника. С другой стороны, в России есть опыт. В Институте проблем управления, если Вы знаете такой академический институт, там давно работает система экспертной оценки, где в качестве экспертов выступают сотрудники этого же института, которые имеют большой опыт работы в нем, по специальным наборам показателей и распределяются дополнительные деньги внутри института. У меня вопрос такой: в западных источниках, если Вы смотрели, то какие там критерии используются, кроме индекса цитирования, который у нас, кстати, не работает. В России нет индекса цитирования.

Светлана Творогова: Его сейчас делают.

Вопрос из зала: Его делают. И Российская академия наук уже включила индекс цитирования в перечень показателей. Я сейчас сказал о двух системах: одна количественная, другая – качественная (экспертная). Какие на Западе используются критерии?

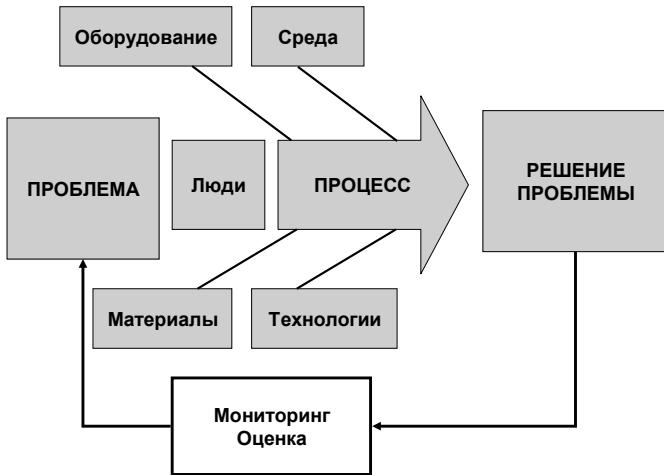
Светлана Творогова: Вы рассказали о двух разных системах, и сравнивать их сейчас не имеет смысла. Они просто разные. Мы говорили на коллоквиуме на эту тему. Что мне представляется ценным, так это то, что помимо функций контроля, который мы видим на Вашем примере, оценку можно использовать еще и для развития организационного, и для совершенствования деятельности.

Даниил Цыганков: Светлана Викторовна, спасибо за презентацию! Я передаю слово Владимиру Балакиреву. К сожалению, Светлана Ивченко не смогла приехать. Я надеюсь, что Владимир Павлович расскажет и ее часть.

Владимир Балакирев: Я тоже постараюсь сделать свою презентацию достаточно технологично. Если говорить об идее выступления, то в нем рассказывается о некотором опыте оценки благотворительных программ компании РУСАЛ. Мы попытались вместе с коллегой, с которой мы сотрудничаем около полутора лет, вынести из нашего опыта уроки, которые могли бы быть полезны для оценки социальных проектов и программ в России. Я успел захватить предыдущую сессию, которая нас задержала. Это было обсуждение Концепции развития государственного управления. И меня очень захватила идея, которая прозвучала у нескольких докладчиков: что кроме проработки концептуального уровня очень важен и уровень операциональный, уровень реализации проектов и программ. Я как раз об этом уровне сейчас буду говорить.

Два слова о проектном подходе, который завоевывает российскую практику работы в социальной сфере, в сфере реформирования, социального развития. В данном случае мы должны говорить о том, что когда мы произносим слово «проект», то стоит ясно представлять себе, что речь идет об особой форме управления деятельностью, со своими внутренними признаками, в т.ч. с ориентацией на потребителя. Одна цель, заранее заданные ресурсы, ограниченное, точно установленное время. Еще одна особенность: в момент старта любой проект, который прописан на бумаге, и который начинает реализовываться, представляет собой гипотезу. Она может быть доказана на практике или опровергнута, если мы не очень хорошо проработали проект. Если говорить об управлении проектами, то эта гипотетичность любого социального проекта или программы предполагает, что мы должны встраивать в них механизмы мониторинга и оценки, чтобы проверять или контролировать, выполняется ли наша гипотеза или нет.

Схема 1. Проектный подход



В связи с этим, когда я буду говорить слово «оценка» в дальнейшем, то я буду иметь в виду оценку проектов и программ (the program evaluation) и это не совсем то, что мы называем оценкой в России, потому что существуют разные оценки и разные подходы. Я здесь использую определение Майкла Пэттона – этот человек один из наиболее уважаемых специалистов по оценке проектов и программ в мире. «Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее».

Что еще я хотел сказать относительно практики проведения оценки проектов и программ? К сожалению, несмотря на то, что количество разных социальных проектов разных игроков растет и действительно проектный подход завоевывает все большее и большее место, тем не менее, если говорить о систематическом проведении оценки проектов и программ, то с этим дело обстоит не столь динамично. Я сейчас буду аккуратно говорить о том, что мне такие случаи мало известны, но я знаю об опыте оценки, которая проводилась в Красноярском крае (проекты региональной Администрации), в Пермском крае, Институт экономики города работает в Самарской области и пытается внедрить оценку в работу муниципальных и региональных социальных служб. Но, по крайней мере, если говорить о национальных проектах, то говорить об оценке, которая там проводится, мне трудно, по крайней мере, мне эти случаи неизвестны. И если говорить об играх, которые начинают активно практиковать мониторинг и оценку социальных программ, стоит

обратить внимание на благотворительные программы крупных российских корпораций. Я хочу рассказать об этом опыте, чтобы вывести некое обобщение относительно проведения оценки проектов и программ в России вообще.

Наши обобщения основаны на опыте проведения оценки двух корпоративных программ компании РУСАЛ в 2006 году. Одна из них называется – «100 классных проектов». Это большая программа, которая проводится в нескольких сибирских регионах. И вторая программа меньше по масштабам – это помочь 4 детским домам. На основании проведения оценки этих программ мы и попытались сформулировать особенности ее проведения в России.

Первая особенность касается следующего важного положения. В настоящее время монополии на разработку и реализацию качественных социальных программ в России нет ни у кого. И это не зависит от уровня организации, количества средств. Хорошие социальные программы в России могут реализовывать многие. Это важно понимать, когда приступаешь к оценке какой-либо программы.

Вторая особенность. В оценке важно исходное задание на ее проведение. Практика показала, что это задание сформулировать достаточно трудно, потому что много заинтересованных участников с разными интересами. Иногда обсуждение задания на проведение оценки сопоставимо со временем проведения самого оценочного исследования. Два месяца у нас заняла разработка и уточнение задания и два месяца проводились работы по оценке.

Третья особенность. Относительно методов проведения оценки. Тут существует некоторое противоречие. Люди из корпорации изначально не доверяют качественным методам, они с этим мало знакомы, они доверяют количественным методам исследования. Но они слишком дороги для проведения оценки социальных проектов и программ. Стоимость количественных исследований может быть вполне сопоставима со стоимостью самих программ. Приходится уговаривать, обосновывать, рассматривать разные варианты проведения оценки. Необходимо проявлять творчество.

Четвертая особенность. Вообще то, что называют проектом или программой, иногда не является проектом или программой. Описание замысла не соответствует требованиям, предъявляемым к этой форме управления деятельностью. Ты получаешь некоторое описание, в котором нет проектной логики. И одна из задач оценки – это как раз восстановление проектной логики, выявление действительного замысла авторов и разработчиков программы.

Пятая особенность. Необходимость поиска адекватного соотношения экспертных знаний специалиста по оценки и знаний о том, как реализуется проект, то есть понимания природы управления им. Мы столкнулись с тем, что привлечение экспертов при проведении оценки иногда очень затруднительно, потому что у экспертов существует большое

количество противоречивых концепций. И приглашая эксперта в помощь тому, чтобы ответить на вопросы задания, ты понимаешь, что получишь ответ, сделанный в рамках определенной концепции. Часто в России реализуются инновационные проекты, для оценки которых может и не быть отечественных экспертов. Используются абсолютно новые подходы к решению социальных задач.

Шестая особенность. Корпоративные благотворительные программы всегда двойственны по своей природе. Бизнес, если он что-то делает, то в первую очередь ориентируется на то, чтобы это приносило определенную выгоду для него самого. Может быть, не в первую очередь. Но это всегда имеется в виду.

Поэтому нужно понимать, что в любой корпоративной программе всегда есть сочетание интересов собственно бизнеса и интересов, связанных с социальным развитием, с решением социальных задач. Можно выстроить даже такую линейку с двумя полосами. На одном «голый» расчет, на другом «чистая» филантропия. Важно понять, с каким проектом ты имеешь дело. Если говорить о проектах, проводимых исключительно в интересах бизнеса, то это скорее реклама, PR, и поэтому говорить об оценке их социальной значимости не имеет смысла, потому что весь проект это бизнес-проект. К такому роду проектов относятся те, которые ориентированы на одного человека, например, на губернатора. Такие программы есть. За этим что-то стоит, но заинтересован в ней только один человек.

И если говорить об этих проектах, то надо понимать, что оценка PR-сопровождения ничего не дает для улучшения качества социального проекта. Но оценка качества социальных проектов и программ очень существенно может помочь в реализации PR-сопровождений.

Седьмое. Если говорить о выдаче рекомендаций о написании аналитического отчета по итогам оценки, то здесь есть тоже несколько особенностей. Их учет помогает сделать оценку полезной для заказчика. Формулирование на языке, понятном для бизнеса. Это как бы понятная вещь, но в реальности следовать этому не всегда получается. Надо подстраиваться, сохраняя достоверность и объективность. Надо писать текст так, чтобы люди могли принимать важные для себя решения, опираясь на этот текст.

Следующий момент. Этот отчет читает очень много людей. Поэтому текст и выводы должны быть ориентированы на разных «читателей», от заказчика до благополучателя.

Еще одна особенность. Она касается взаимоотношений между управляющими компаниями и отделениями компаний в регионах. Там есть непростые отношения. Проекты инициируются наверху, а реализуются внизу. Всегда имеешь дело с конкретным человеком, зарплата которого подчас зависит от успешности реализации проектов. С этим тоже надо аккуратно иметь дело, потому что не учитывать это нельзя.

Во второй части своего сообщения я два слова хотел сказать о том, что такое корпоративные благотворительные программы компании РУСАЛ.

Первый слайд: по итогам оценки, если говорить о результатах влияния, были изменены внутренние технологии. Принято, что при разработке таких внешних программ необходимо учитывать стратегические цели компании, учитывать коммуникационные интересы, а также потребности представителей тех целевых групп, на которые и направлена программа. И это процесс, который принят на уровне управляющей компании. И это такой внутренний эффект, эффект влияния на то, как работает организация. В результате этих оценок было четко разделено: есть бизнес-составляющая и есть другая составляющая. И мы не пытаемся скрывать это, надо учитывать и то, и другое.

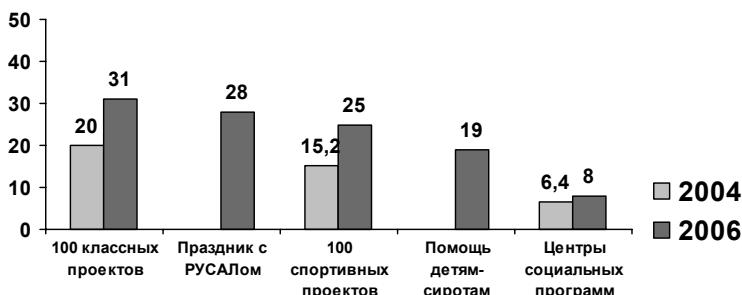
Схема 2. Влияние на развитие



Зачем это? Вы знаете, что компания объявила о слиянии, и через 3 года компания собралась выходить на рынок IPO. Благотворительная деятельность – важный компонент стоимости компании. И это повышает значимость оценки для репутационных эффектов.

Результаты влияния социальных проектов на основной бизнес. 51% жителей регионов (не только в тех, где компания присутствует) считают РУСАЛ социально ответственной компанией. 48% положительно оценивают вклад компании в развитие регионов. И есть данные о росте осведомленности населения о реализации этих проектов. Серые столбцы на диаграмме – данные 2004 года, красные – 2006 год. Спасибо!

Диаграмма 1. Результаты влияния социальных проектов на основной бизнес



Даниил Цыганков: Спасибо! Есть вопросы по деятельности социально ответственных олигархов?

Денис Визгалов: У Вас была сквозная тема – двойственность целей. Не кажется ли Вам, что это противоречие постепенно сглаживается?

Владимир Балакирев: Я не говорил о противоречиях, я просто говорил о том, что это параллельные процессы. Я не сторонник того, чтобы говорить, что бизнес делает что-то, совсем закрывая глаза на прагматическую часть. И к этому не надо негативно относиться. Но понимать соотношение этих вещей надо. Но если говорить о выводах, то в России все проекты имеют и ту, и другую составляющие. Просто надо понимать, где чего больше. Эта двойственность будет присутствовать всегда.

Денис Визгалов: А не кажется ли Вам, что в компаниях, которые реализуют эти проекты, преобладает прагматический интерес?

Владимир Балакирев: Да я бы сказал, что они все это понимают. И так и начинались все проекты. Исходная позиция была прагматичной. Но прагматические интересы сочетались с личной эмоциональностью. Я всегда вижу сочетание того и другого.

Ольга Кузина: Скажите, пожалуйста, в какой степени российские компании ориентируются на конечного потребителя, а не на власть? Потому что происходящее на Западе — больше ориентация на потребителя, потому что потребитель требовательный, гражданское общество сильное.

Владимир Балакиев: Вы знаете, у меня нет статистики, но на самом деле есть и то, и другое. И все-таки есть программы, которые ориентированы на одного человека.

Ольга Кузина: А можно поподробнее? Одну какую-нибудь программу.

Владимир Балакиев: Хорошо. Ну, например, можно сказать, потому что эта программа, по-моему, сейчас ликвидирована. Примерно лет 7 назад лет назад в одном из областных городов компания ТНК-ВР поддержала городской трамвай. Но там трамвай в том виде, в каком он существует, не нужен.

Киричков: Разрешите. Компания ТНК-ВР, Киричков. Уточнение — пять лет назад компании такой не было, была «просто» ТНК.

Владимир Балакиев: Извините, конечно, я имел в виду ТНК.

Киричков: Я хотел бы сказать, что после образования ТНК-ВР социальные программы вышли на новый уровень. В них решаются конкретные социальные задачи.

Владимир Балакиев: Я тут два слова хотел сказать. Надо различать. Контроль над расходованием финансовых средств — это один уровень проведения оценки. Но с другой стороны, если мы говорим о социально значимых результатах, то это другой уровень оценки. Если говорить о финансовом контроле, то здесь все нормально. И этому у бизнеса нужно учиться государственным органам.

Даниил Цыганков: Коллеги, мы сейчас много времени уделили не столько оценке, сколько объекту оценки. И мы должны перейти к следующему докладу. Прежде чем я передам председательство Алексею Кузьмину. Единственное, я хотел бы напоследок использовать право модератора и сказать, что возможное слияние трех компаний — Русал, СУАЛ и Glencore интересно тем, что СУАЛ и Русал одни из немногих российских корпораций, которые пытались привлекать оценщиков. И сейчас, возможно, приход швейцарской компании привнесет новые практики оценивания. Швейцария, как известно, страна победившего оценивания. Несколько лет назад в федеральную Конституцию была внесена статья 170, обязывающая регулярно оценивать эффективность мероприятий правительства.

Спасибо, и я передаю модерирование сессии Алексею Иосифовичу.

Алексей Кузьмин: Спасибо! Следующий доклад — Владимир Львович Римский, фонд «ИНДЕМ», тема — «Оценивание коррупциогенности норм законов и законопроектов».

Владимир Римский: Такое оценивание только на словах похоже на формальное, четкое по критериям, можно даже сказать формализованное оценивание, но на самом деле оно весьма субъективно. Поэтому все-таки несколько слов об объекте этого оценивания придется сказать. А там, где будет описана методика, некоторые примеры оценок коррупциогенности правовых норм я постараюсь привести.

Во-первых, откуда вообще берется постановка проблемы. Сама по себе коррупция по-разному воспринимается. Я тут написал два основных определения. Самое главное, что коррупция — это злоупотребление либо должностью, либо социальным статусом в целях получения какой-то личной или корпоративной выгоды. Что такое злоупотребление, что такая личная цель, корпоративная цель или тем более выгода — никогда точно не может никто определить. И даже не стоит стремиться к этому. Поэтому здесь изначально заложена определенная субъективность. Но с другой стороны у нас доминирует такой юридический подход к оценке коррупции, что коррупция — это преступление. При этом исследования, в некоторых из которых я участвовал, показывают, что всё обстоит ровно наоборот. Самые крупные коррупционные действия, приносящие самые крупные ущербы для общества и государства, производятся не как преступления, а в рамках действующих норм законодательства, в рамках реализации полномочий тех или иных должностных лиц. Вот эти полномочия называются дискреционными, о них я чуть ниже скажу. И часто законы создаются для того, чтобы сначала эти полномочия получить, а потом и реализовывать коррупционными способами. Так что система оценивания коррупциогенности правовых норм довольно сложная и неоднозначная.

Поэтому получается, что уголовное преследование — это важное направление в противодействии коррупции, но не единственное. И самое главное, что в последние пять лет у нас коррупция в 6-9 раз выросла, несмотря на всякие декларации о борьбе с ней.

Теперь откуда берется оценивание норм законов. Дело в том, что коррупцию можно понимать как нарушение некой нормативности регулирования, управления той или иной сферой деятельности. Из этого нормативного понимания вытекает важность оценивания на коррупциогенность норм законов, законопроектов, вообще любых правовых норм. Каким образом? Сама идея здесь понятна. Если происходит нарушение нормативного регулирования, то хотя это не обязательно приводит к прямой коррупции, но создаёт возможности её проявлений. Поэтому имеется возможность оценки вероятности того, что нарушение правовых норм приведет к коррупционным проявлениям. Вот это является основой оценки правовых норм на коррупциогенность.

Сейчас я покажу этот слайд. Здесь показано, что в нашей системе административной реформы есть план, в котором есть специальный пункт, я его даже привел, в соответствии с которым требуется проводить экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов на коррупциогенность. И эта деятельность должна была начаться в 2006 году, причем во всех регионах страны, и закончиться в 2008 году, на самом деле идет она очень медленно. Но, по крайней мере, государство эту деятельность требует от органов госуправления.

Теперь, какие же есть принципы оценивания правовых норм на коррупциогенность. Их несколько. Одной из первых была разработана методика Фонда ИНДЕМ. Сейчас по заказу Правительства РФ разработана другая, её описание висит на сайте Центра стратегических разработок, можно с ней ознакомиться. Ну, и конечно эти методики применяются в разных регионах. Я здесь указал три региона, где эта работа активно проводится: Самарская, Саратовская, Томская области.

Кроме того, важно учитывать, что сами методики сделаны таким образом, что их могут применять как органы государственной власти, так и некоторые независимые эксперты, в том числе и представители гражданского общества, как у нас любят говорить.

Теперь о принципах. Первый принцип очень важен. Оценивание правовых норм на коррупциогенность не является юридической деятельностью. С этого момента начинается моя авторская позиция в изложении методики оценивания правовых норм на коррупциогенность. Я считаю, что можно сделать однозначный вывод: оценка той или иной нормы на коррупциогенность не может проводиться исключительно юридическими методами. Почему? Потому что в разных условиях и при разных акторах будут либо коррупционные проявления, либо нет. Вполне возможно, что коррупции никакой и не будет, даже при коррупциогенной норме. Поэтому здесь многое зависит от того, что оценивается, как оценивается и как в принципе оценивается вероятность того, что правовые нормы будут приводить к коррупции.

Теперь о том, что должен делать эксперт для оценивания. Во-первых, в этих методиках есть несколько типологий, одну из них я приведу. Надо просто искать типы соответствующих формулировок правовых норм и оценивать, с какой вероятностью каждая конкретная формулировка такого типа будет приводить к коррупционным действиям. Если такая вероятность высокая, то норма оценивается как коррупциогенная. И естественно, что экспертное описание должно содержать описание возможностей коррупционных проявлений, иначе останется непонятным, откуда взялась такая оценка. И конечно, экспертом должен быть специалист, который обладает опытом использования этого правового акта в практике. Здесь может быть ситуация, что не известно четких юридических доказательств, но, тем не менее, эксперт вправе оценивать некоторые нормы как коррупциогенные. Здесь не требуются четкие юридические доказательства.

И еще. На этом слайде много что написано, я лишь на одну деталь обращаю внимание. Эти методики, начиная с первой, по-моему, это была методика Фонда ИНДЕМ, предлагаю некую систему формализации такого оценивания с помощью таблиц. В таблицах перечисляются типы коррупциогенных правовых норм, одна колонка в них вспомогательная – это порядковый номер, а потом основная – описание формулировки нормы и в следующей колонке четкое объяснение того, почему эксперт считает эту норму коррупциогенной. Это действительно оказалось удобно для оформления результатов оценивания правовых норм на коррупциогенность.

Теперь, какие типы коррупциогенных правовых норм можно выделить, кстати, это было сделано на основе социологических исследований, сами юристы оченьдержанно относятся к такой классификации. Вот какие можно выделить типы коррупциогенных норм: отыскочные или бланкетные, дискреционные полномочия, завышенные требования, дефекты и ошибки. Попытаюсь показать несколько подробнее, как они определяются и почему могут считаться коррупциогенными.

Отыскочная норма. Это когда действие нормы заключается в отсылке к норме какого-то другого нормативного акта. Или тоже очень интересно – бланкетная норма. Это норма, которая позволяет органам власти самостоятельно устанавливать правила решения проблемы. Вот это очень популярно у нас, но чрезвычайно опасно. Приведу пример.

Берем Закон «О защите конкуренции». Там написано, что федеральный антимонопольный орган по согласованию с Центральным Банком Российской Федерации может определить некоторую методику и неважно, какую методику. Эта норма явно коррупциогенная – на мой взгляд, я как эксперт делаю такое заключение. Дело в том, что утверждение этой методики только по согласованию с Центральным Банком исключает самих этих субъектов, и не предлагает вообще какой-то адаптации этой методики к реальным результатам деятельности. Результат может быть вполне коррупционный. Надо договориться с субъектами принятия решения, и эта методика будет нашу организацию считать нормальной, а всех наших конкурентов считать коррупционерами и запрещать их деятельность. Или вот в данном случае их можно будет считать превышающими уровень монополизации рынка. Мы нормально ведем свою деятельность, а наши конкуренты – нарушают закон.

Следующий тип – дискреционные полномочия. Но тут тоже интересный момент. Нередко требуется, у нас сейчас об этом часто пишут в прессе, чтобы какое-то должностное лицо, просто исполняло закон и не имело возможности принимать какие-то самостоятельные решения. Но это в принципе даже невозможно помыслить, потому что тогда не найдется желающих занимать эту должность. Нужно, чтобы на каждом уровне государственной службы в рамках своих полномочий служащий принимал какие-то решения, иначе он просто не нужен.

И вот здесь возникает самый главный вопрос: насколько широкими должны быть полномочия такого служащего в принятии решения? Здесь всегда оценка является субъективной, в некоторых случаях она показывает, что полномочия слишком широки. Поэтому требуется некоторое изменение законодательства для сужения этих дискреционных полномочий.

Возьмем все тот же Закон «О защите конкуренции». Статья 13, я специально её привожу. Действия или бездействия хозяйствующих субъектов могут быть признаны допустимыми, если их результатом является совершенствование производства, покупатели получают какие-то выгоды и т.д. И такое решение принимают государственные службы. Но это слишком широкая норма, потому что они же принимают решения внутри своей организации. Они не ориентируются ни на статистические показатели, ни на публичные дискуссии, обсуждения состояния рынка. Действительно ли получили покупатели выгоду? За них это решит государственный служащий. Опять же здесь очень понятно, какую практику нужно применять нашим корпорациям. Нужно договариваться с чиновниками, чтобы признали, что — несмотря на превышение 35-40% рынка на нём — покупатели получают явные преимущества. И естественно, что это с высокой вероятностью ведет к коррупции.

Следующее. Завышенные требования. Это довольно понятные вещи. Такие нормы бывают материальные, когда просто требуется очень большие объемы материальных или финансовых затрат на их реализацию. И процессуальные, когда просто процедура их выполнения настолько сложна, что за реальное время не стоит заниматься реализацией этой нормы. В обоих случаях совершенно естественным будет коррупционное поведение субъекта: обойти эту норму и как-то договориться с чиновниками, чтобы решения его проблем были приняты без реализации этих процедур.

Пример у меня дальше описан. Все тот же закон «О защите конкуренции». Завышенные требования. Федеральный антимонопольный орган может принять решение об отказе в ходатайстве, если он обнаружит, что какая-то информация является недостоверной. В чем завышенные требования? На самом деле, нигде не написано, какие критерии следует использовать для оценки достоверности этой информации, какая информация может быть признана недостоверной. Следовательно, это будет решать сам федеральный антимонопольный орган. И какую бы документацию не представил субъект, всегда можно сказать, что она недостоверна, или у этого органа государственной власти есть сомнение, или нужно подтвердить достоверность информации. В общем, здесь будет либо процессуальная норма работать, либо материальная. Поэтому такого рода нормы вообще всегда нужно дополнять описанием критериев достоверности информации.

И еще у меня один есть пример. Это дефекты и ошибки норм. Это довольно сложная вещь. Юристы здесь конечно не всегда соглашаются, но такого рода ошибки бывают. Один из

примеров – коллизия норм права, которая у нас очень распространена. Это когда некий закон находится в противоречии с ранее принятymi нормами закона. В этом противоречии можно применять как один, так и другой вариант правовых норм, что у нас нередко и происходит.

В заключении я хотел показать системную особенность закона «О защите конкуренции». В табличку нашу и ЦСР при оценке на коррупциогенность она не вписывается, но, тем не менее, если прочитать закон, то там нигде нет описания того, как определяется доля рынка. Вот ключевой момент! В законе говорится, что монополия – это ситуация, когда доля рынка одного субъекта выше нормы. Но как определяется доля рынка – нигде в тексте этого закона не описывается. На мой взгляд, этот закон должен быть переработан в такой ситуации. В мире есть методики определения доли рынка, надо же на какую-то методику ссылаться, зафиксировать ее в этом законе. И тогда будет понятно, как нужно определять уровень монополизма, а в нынешнем варианте нормы этого закона предполагают постоянное принятие субъективных решений органом государственной власти. Поэтому никакой объективности его решениях быть не может.

И, наконец, этот же пример я хочу привести в качестве еще одного варианта оценивания законов и законопроектов на коррупциогенность. В принципе, такого рода нормы, которые я привел, описывая отсутствие конкретных методик оценивания долей рынков, можно оценивать как ошибку в концепции закона. Т.е. когда сам закон не вполне адекватно отражает сферу своего регулирования. И в этой ситуации нет единства в позициях. Юристы этого часто просто не понимают. Но мне кажется, что вполне может быть такое заключение экспертизы на коррупциогенность: необходимо в связи с ошибкой в концепции закона просто переработать эту концепцию, т.е. закон разработать заново. И это тоже может быть вполне понятный вывод из экспертизы такого закона на коррупциогенность. Всё, спасибо!

Алексей Кузьмин: Спасибо, Владимир Львович! Пожалуйста, вопросы!

Денис Визгалов: Интересная тема, я всегда думал, что коррупция – это не оцениваемая сфера. А оказалось, что запросто можно и здесь оценку использовать.

Владимир Римский: Не запросто, но иногда можно.

Денис Визгалов: Иногда. Вот я как раз об этом и хотел спросить. В некоторых законах есть такие нормы, как «вопросы совместного ведения». У нас это обычно отходит к вышестоящему органу. А, например, в США подобные нормы – это повод для какого-то партнерства органов власти разных уровней. Норма хорошая, но по Вашей методике она

получит коррупционную оценку. Таких норм много. Не кажется ли Вам, что если регион будет использовать эту методику, то какой-то чиновник очень легко переведет ее в нужное безболезненное для него русло?

Владимир Римский: Я услышал два вопроса. Первый вопрос – вполне естественный: не получится ли так, что хорошую норму будут оценивать как коррупциогенную. У нас очень часто разработчики законопроектов так и говорят: эта норма хорошо работает в Германии, давайте мы ее напишем для России. Да, в США работает, и я верю, что там такие нормы приводят к партнерству органов власти. Так вот давайте сначала сделаем у нас такое партнерство органов власти разных уровней, наладим такую практику, после этого такая норма будет оцениваться экспертами как некоррупциогенная. А сейчас я считаю, что она должна оцениваться как коррупциогенная. Применение таких норм в наших условиях неправильно. Это, в частности, приводит к огромным финансовым потерям.

И второй вопрос: не может ли это оценивание легализовать некую коррупционную деятельность чиновников? Может, действительно. Потому что одна только система оценивания правовых норм на коррупциогенность, конечно же, не является борьбой с коррупцией. Именно поэтому я там несколько слайдов про системность коррупции показал. Надо делать все сразу, к сожалению. Противодействовать коррупции системно. У нас сейчас такая сложная ситуация, что не осталось ни одной сферы, не пораженной коррупцией. Не на что опереться в противодействии ей! Антикоррупционная деятельность должна проводиться еще и с некой гласностью, с возможностью участия в ней общественных организаций, с налаживанием некого общественного диалога. Если бороться с коррупцией будут только чиновники в рамках своих министерств и ведомств, то, конечно же, ничего путного из такой борьбы не получится. Именно такой неудачный вариант противодействия коррупции я и обнаружил в плане административной реформы в нашей стране.

Ольга Кузина: В продолжение этого вопроса. Если Вы говорите, что не нормы сами по себе являются коррупционными, а социальные практики, не будет ли это тогда бесполезной деятельностью, потому что Вы оценили, узнали опасные факторы, природа которых, что люди ориентируются не на законы, поэтому оценка не приведет к улучшению.

Владимир Римский: Тот же ответ. Естественно, нужно системно противостоять коррупции. Выбирать направления антикоррупционной деятельности и делать, например, для бизнеса нормальные условия работы. Не следует вводить завышенных норм, например. В этом смысле такая оценка наверняка будет стимулировать конкретную работу по

снижению уровня коррупции. Нацеленность на поиск обхода правовых норм будет всегда, но если есть открытость, контроль, партнерство государства, бизнеса и общества, то оценка на коррупциогенность может помочь, решить некоторые проблемы. Например, она может стимулировать органы государственной власти и бизнес в совместном диалоге описывать критерии определения долей рынков и сделать их полностью открытыми, публичными. Тогда результат их определения будет зависеть не от мнений чиновников, а от компаний, которые с помощью анализа объективной статистики и проведения исследований определяют доли рынков. Но полностью проблему коррупции, я с Вами абсолютно согласен, никак не решить только оцениванием правовых норм на коррупциогенность.

Алексей Кузьмин: К сожалению, регламент позволяет нам задать еще только один вопрос. Пожалуйста!

Киричков: Коррупция распространена как на этапе принятия закона, так и на этапе реализации закона. То, что здесь Вы рассказали, больше относится к этапу реализации закона. Нет ли у Вас комментариев по поводу этапа принятия законов, когда те или иные структуры лоббируют принятие законов в своих интересах.

Владимир Римский: Комментарий здесь такой. Я об этом четко здесь не говорил, но эта же методика может применяться и для оценивания норм проектов закона. Она не имеет никакого отношения к тому, кто и что лоббирует. Но она вполне может показать, в чьих интересах производится то или иное действие, принимается та или иная правовая норма. Это можно сделать, прогнозируя последствия и анализируя практику их применения. Прежде всего, следует попытаться понять, если будет принята некая правовая норма, то кто при этом выиграет. Далее этот вывод соотносится с декларируемой целью регулирования того или иного рынка, например, описанного в концепции соответствующего законопроекта. И тогда вполне можно сделать заключение, что в проекте закона такие нормы должны оцениваться как коррупциогенные, а другие – как некоррупциогенные. Я вообще сторонник того, чтобы каждый законопроект, который поступает в парламент, федеральный, региональный или городской, имел бы такую экспертизу – на коррупциогенность его правовых норм. Это, на мой взгляд, сильно помогало бы законодателям хотя бы ориентироваться в том, за что они голосуют. Хотя, конечно, есть коррупция и при принятии законов, и от неё не избавиться только оцениванием правовых норм на коррупциогенность.

Алексей Кузьмин: Спасибо еще раз! И последний выступающий Денис Валерьевич Визгалов, Фонд «Институт экономики города». Тема – «Оценка муниципальных программ».

Денис Визгалов: У выступающего последним всегда особая миссия. Самая тяжелая и самая легкая. Тяжелая, потому что мало кто уже что-то воспринимает, а легкая, потому что все хотят, чтобы поскорее закончил. Я постарался поэтому как можно проще говорить о том, чем занимаемся мы. Мы уже несколько лет занимаемся оценкой муниципальных программ и проектов, а в последнее время занимаемся еще и различными смежными сферами: оценкой грантов, оценкой образовательный проектов, обучением оценочной практике. Находим свои методические разработки. Например, пытаемся сейчас разработать методику предварительной оценки качества бюджетных заявок.

Сначала мы стали пользоваться оценкой для самих себя. Мы начали с оценки наших проектов в городах. Мы почувствовали, что теряем контакт с городом после того, как запускаем там программу и не знаем, насколько успешны эти инициативы. И мы решили искать, как можно оценивать успешность этой программы на местах. Мы очень этим увлеклись и теперь несколько экспертов занимаются у нас только оценкой.

Вы знаете, что это излюбленное дело оценщиков – сравнивать различные школы оценки, размышлять, как и к какой из них отнести себя. Вот и я не избежал этого увлекательного занятия. Совсем недавно я натолкнулся на очень интересную книгу (Worthen B. R. & Sanders J. R. 1997. Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines), может быть, кому-то из Вас она знакома. Там американские эксперты предлагают альтернативные виды оценок. Я тоже решил посмотреть, к какому виду оценки мы бы отнесли себя.

Так вот, в книге рассматривается пять альтернативных подходов. Представители первой школы говорят: «главное в оценке – измерение результата». Измерение того, что было и то, что стало. Задача оценки – найти эту дельту.

Вторая школа: главное – использование результата. Не важно, какие результаты программы, самое главное, чтобы рекомендации, данные оценщиками, использовались. Если они не используются, то отчет – никому не нужный кирпич.

Третий говорят, что самое главное – оценка того, что получили люди от программы. И оценка должна быть нацелена только на это.

Четвертый и пятый подходы относятся больше не к результату, а к процессу. Четвертая группа говорит, что главное – это мнение экспертов. Оценка – это сугубо профессиональное дело и успех оценки зависит только от того, насколько правильно выбраны оценщики. А пятые говорят, что оценивать нужно всем сразу, привлекать к этому общественность. И чем меньше экспертов, тем лучше.

Мы пришли к выводу, что наш институт в настоящее время относит себя скорее ко второй группе, потому что для нас главное – использование наших рекомендаций. Кто знает, может быть, через три-четыре года мы будем относить себя уже к какой-то другой группе. Но сейчас – ко второй.

Следующий слайд. Главные успехи Института экономики города в сфере оценки. Здесь я очень кратко пройдусь. Что мы считаем своими достижениями. Оценка очень влияет на сферу управления. Проведение оценки делает саму оцениваемую программу лучше. Как только чиновник начинает смотреть критерии оценки, то он совершенно по-другому смотрит на ту программу, которую он написал. Он начинает искать в ней причинно-следственные связи, начинает дополнять ее индикаторами успеха. Получается, оценка несет такую миссионерскую функцию. Создаются аналитические структуры, нацеленные на оценку. Уже несколько администраций заявили о создании специального отдела для оценки программ. Обучением оценочной практике занимаемся очень много. Методики и технологии, полезные для самих себя — об этом я уже сказал.

Следующий слайд. Главные «подводные камни» и риски оценки. Я думаю, что для тех, кто занимается оценкой в самых разных сферах, они известны. Оценка может заказываться просто потому, что модно: соседи сделали, а я нет. В этом случае результаты никому не интересны. Очень большая доля программ неоцениваемых, Это когда нет причинно-следственных связей в программах, или когда они писались под копирку, где нет индикаторов успеха, нет причинно-следственных связей между задачами программы и ее мероприятиями. Один заказывает оценку другого — когда, например, губернатор оценивает оценку программы администрации города. «Оценивайте, но только без нас»: Когда город говорит: «У Вас есть проект, но больше от нас Вы ничего не ждите, ни статистики, ни организационной помощи». Последнее — «неправильные» итоги оценки, когда заказчик не соглашается с итогами оценки, говорит, что все на самом деле совсем не так. Заказчик имеет на это право. Именно поэтому результаты оценки должны быть аргументированными. Их надо доказывать.

Следующий слайд. Мы пытаемся суммировать общий взгляд на развитие оценки в нашей стране. Первое: «низы не могут, верхи не хотят». Оценка — элемент проектной культуры, который требует средств, а местное самоуправление сегодня нищее, денег на оценку нет. Поэтому мы их стараемся хотя бы минимально этому научить на семинарах. А государственные органы, которые могли бы помочь своим муниципалитетам проводить оценку, пока еще не поняли ее важность. Спрос на оценку растет медленнее, чем предложение. Все больше территорий понимает необходимость оценки программ, но предложение растет еще быстрее, потому что не только в Москве, но и в регионах появилось множество структур, которые занимаются оценкой. Некоторые из них успешны, но другие используют сомнительные методики. И последнее: оценка — это всегда разведка боем. Все программы очень разные. И каждый раз мы не имеем возможности использовать уже накопленный, проверенный багаж методик, технологий, приемов. Каждый раз ситуация новая, уникальная. И каждый раз приходится с нуля придумывать что-то совсем новое.

Мне кажется, что скорость, с какой меняется наша жизнь, ставит перед оценкой серьезный вызов. Каждая новая методика быстро устаревает, что делает невозможным созревание общей теории, методологии оценки. Это серьезный вызов. Это собственно все, о чем я хотел сказать, оставив время на вопросы.

Алексей Кузьмин: Пожалуйста, вопросы!

Даниил Цыганков: Скажите, а с точки зрения методики сбора информации, получения данных — насколько успешно Вам это удается? Не получается ли так, что в администрации есть заинтересованный человек, а данные, получаемые в отделах, Вам не хотят предоставлять, потому что чего-то боятся? Вы не сталкивались с этим?

Денис Визгалов: Бывает очень по-разному. Главная проблема в том, что статистики в некоторых случаях просто нет. И чем меньше в администрации статистики, тем легче она с ней расстается. Но я ни разу пока не сталкивался с ситуацией, когда эту информацию скрывали бы. Такие случаи могут быть, когда ты работаешь с оценкой программы города, но город является заказчиком.

Владимир Балакирев: Как Вы считаете, есть ли перспектива обязательного введения мониторинга и оценки государственных программ.

Денис Визгалов: Я к обязательным вещам такого рода отношусь очень осторожно. Это чревато. Как только хорошую идею делают обязательной для всех, то тут же начинают ее портить и превращать в профанацию. Монетизация льгот была прекрасной, актуальнойнейшей задачей, но реализовали идею так, что сейчас одно только это слово вызывает отторжение. Как бы не произошло того же самого с оценкой. Сначала нужно, чтобы практики хорошие выросли, а потом чтобы из этого выросли нормы.

Ольга Кузина: А кто чаще инициирует оценку в городах?

Денис Визгалов: Здесь можно отметить несколько тенденций. Международные донорские организации играют огромную роль в популяризации оценки. Вы наверно согласитесь, какую пользу принес Фонд «Евразия», сколько проектов у него было. Сначала ведущая роль была у них, регионы старались работать через какие-то фонды. Сегодня ситуация меняется. Роль доноров всё меньше, их место занимают крупные корпорации. Они себя видят налогоплательщиками, поскольку вкладывают в инфраструктуру города. И поэтому считают себя вправе проводить и заказывать оценку городских проектов.

Алексей Кузьмин: Спасибо, коллеги! Времени уже много, мы вышли за регламент из-за того, что поздно начали заседание. Есть смысл кратко подвести итоги. Я хотел бы поблагодарить выступающих и тех, кто пришел и поучаствовал в этой секции в обсуждении. Одну вещь хотел добавить к выступлениям, которые были. Насчет обязательности оценки. В России есть один существенный фактор, который может оказать влияние на развитие оценки. Я говорю о принципах бюджетной политики, которые наш президент сформулировал. И принцип №5 гласит (я своими словами скажу): программы должны разрабатываться так, чтобы их цели могли быть измерены. Это именно программы в социальной сфере, образовании, здравоохранении. Я думаю, это серьезный аргумент, который может привести к развитию практики оценки в нашей стране.

Даниил Цыганков: Я тоже выскажу несколько слов в заключении. Во-первых, я хотел бы сказать, что изначально эта сессия планировалась в более широком составе, но предложение докладов на конференции было настолько велико, что изначальную заявку на 8 докладов сжали до 4. Тем не менее, мы материалы всех восьми докладов размножили, пожалуйста, берите.

Моя идея состоит в том, что сейчас для оценивания в России если и не пробил час истины, то кривая ее развития находится сейчас в «точке бифуркации». Она может «прочертиться» вперед и вверх, в том числе и благодаря запросу политическому, благодаря избирательному циклу 2007/08 гг., когда вообще новые подходы бывают востребованы.

Либо она может быть отброшена назад. Мы помним недавнее постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года, в котором было определено, что статья 100 регламента Правительства РФ является неконституционной, т.к. требует обязательного финансово-экономического обоснования для вносимых законопроектов. Или другой пример: попытки ограничить сферу действия закона «О техническом регулировании». А это был один из немногих российских законов, где необходимость оценки прозвучала хотя бы на уровне внедрения публичных консультаций.

Поэтому мы можем двинуться вперед, а можем быть отброшены на несколько лет назад, где оценка была с одной стороны академическим дискурсом, а с другой стороны – возникнал рынок оценки в некоммерческом секторе. Сейчас у нас есть шанс, чтобы оценивание стало процедурой, используемой в государственном управлении. Насколько она должна быть обязательной и всеобщей — это вопрос времени и политического консенсуса. Конечно, разом ее не ввести в качестве отдельной процедуры.

На этом заседание нашей сессии завершено. Следующее заседание коллоквиума по оцениванию пройдет 17 мая 2007, мы ожидаем выступления научного сотрудника ЦеТИ ГУ-ВШЭ Анны Львовны Лукьяновой.

Стенограмма заседания № 12: «Использование эконометрических методов в оценивании программ (на примере заработных плат бюджетников)», 17 мая 2007 г.

Леонид Поляков: Добрый вечер! Я с удовольствием представляю Анну Львовну Лукьянову, старшего научного сотрудника ЦеТИ ГУ-ВШЭ и Михаила Дмитриева, студента 3-го курса МИЭФа. Речь пойдет про самое дорогое, что у нас есть – про зарплату. Особая благодарность докладчикам, которые пришли, и представляют сегодня свое исследование.

Анна Лукьянова: Наш доклад будет больше носить методологическую направленность и концентрироваться на эконометрических методах, ну а уже в последней трети выступления мы планируем затронуть конкретный пример оценивания заработных плат в бюджетном секторе. Здесь связь с оценкой программ очевидна: методология, которую мы покажем, может быть использована как для анализа программ, так и для ряда других проблем, поскольку методология достаточно универсальна. У нас будет совместный доклад, мы периодически будем передавать эстафету друг другу.

План презентации: сначала я остановлюсь на постановке проблемы, потом мы сделаем сравнительный анализ неэкспериментальных методов оценивания. Вы не очень пугайтесь тех фраз, которые здесь есть, мы постараемся доходчиво это объяснить. Ну и последняя часть – эмпирические оценки, которые можно проследить на конкретном примере. В основном они базируются на статье, которая вышла в качестве препринта с Владимиром Ефимовичем Гимпельсоном, «О бедном бюджетнике замолвите слово».

Для начала ограничим круг проблем, о которых пойдет речь. Мы будем говорить не обо всех программах, а о достаточно узком сегменте, про которые мы можем сказать, что тот или иной человек является бенефициаром программы. Какие программы попадают в эту группу? Например, активные программы на рынке труда. Периодически мы будем приводить сквозной пример программы борьбы с бедностью, но мы будем также приводить и примеры других программ. Кратко я эти примеры охарактеризую. Что такое активные программы на рынке труда? Это когда в отношении безработных применяются не только пассивные программы (т.е. выплачивается пособие), но они проходят дополнительное обучение и это как-то должно влиять на их шансы нахождения работы и сокращать срок их нахождения в состоянии безработицы. Другие программы обучения: работодатели могут ставить перед собой задачу оценить эффективность той или иной программы. В качестве сквозной мы взяли несколько другую программу. Так называемую *credits*.

Я перейду к конкретному примеру. Представьте себе такую программу. В какой-то развивающейся стране, в качестве одного из методов по борьбе с бедностью, была внедрена программа, направленная на решение двух проблем: краткосрочной проблемы – борьба с

бедностью и долгосрочной. Программы была следующая: семьям давалось пособие при том условии, что их дети посещали школу. Когда из школы родители приносили справки, что их дети посещали более 80% занятий в месяц, то это для органов, реализующих программу, служило основанием для выдачи пособия. Таким образом, у бедных семей решалась проблема доходов, и это частично решало проблему бедности. А в долгосрочном периоде это сказывалось на том, что это увеличивало время занятий детей бедных семей и это давало им шанс найти более высокооплачиваемую работу. Допустим, что перед Вами стоит задача оценить эту программу. Что бы Вы стали делать? Какие данные Вам были бы нужны?

Леонид Поляков: Коллеги, давайте отвечать, а то так до вечера будем сидеть!

Николай Смирнов: Наверное, данные о доходах домохозяйств.

Анна Лукьянова: Ну и каким образом их можно применить? Кого с кем нужно было бы сравнить?

Даниил Цыганков: Я думаю, можно две группы взять. Одним бы выплачивалось пособие, а другим – нет.

Анна Лукьянова: Вы бы предлагали здесь определенного рода дискриминацию?

Даниил Цыганков: Да. Это такой экспериментальный дизайн.

Анна Лукьянова: Предположим, что программа была внедрена раньше, чем привлекли Вас. Т.е. решено было избежать таких искусственных изъятий участия в программе.

Николай Смирнов: А в программе были четко сформулированные цели и задачи?

Анна Лукьянова: Предположим, что были. Задача – снижение уровня бедности.

Николай Смирнов: Наверное, надо тогда смотреть степень выполнения этой задачи и под это брать соответствующие данные.

Анна Лукьянова: Ну, вот какие данные могут быть здесь взяты.

Николай Смирнов: Данные о доходах, данные об образовании семей и т.д.

Анна Лукьяннова: Вот это уже становится интереснее. Допустим, у Вас были бы данные о количестве лет образования, которые ребенок получил к определенному возрасту. И с кем бы Вы их сравнивали?

Николай Смирнов: Можно сравнить с предыдущим периодом. Можно сравнивать с аналогичными...

Михаил Дмитриев: Но данных о предыдущем периоде у нас нет. Фактически мы только один раз провели какой-то опрос. Фактически мы пришли на работу, нам говорят, что есть данные и надо понять, насколько ситуация ухудшилась или улучшилась. Вот этот вопрос начальника, на который нужно дать ответ.

Леонид Поляков: Может быть, показать уровни занятости в экономике.

Анна Лукьяннова: Это не очень хороший показатель, опосредованное влияние программы далеко не очевидно. Могли произойти другие изменения, которые повлияли на этот показатель.

Леонид Поляков: А Вы предполагаете, что есть прямой показатель?

Анна Лукьяннова: Мы не предполагаем, мы пока собираем информацию. Мы стараемся заинтересовать аудиторию, чтобы эта проблема была и Вашей проблемой.

Николай Смирнов: А может быть посмотреть динамику уровня образования населения?

Михаил Дмитриев: Но это не получается. Есть только один опрос. Как раз в этом и проблема.

Леонид Поляков: Проведен только один опрос.

Анна Лукьяннова: Есть какие-то агрегированные данные, но они не очевидны.

Даниил Цыганков: А нельзя определить средние показатели?

Анна Лукьянова: Мы не можем оценить эффект от программы в этом случае. Мы можем говорить только опосредованно.

Михаил Дмитриев: У нас есть данные одного опроса в момент времени t . У нас есть программа, и есть данные. У нас есть тысячи респондентов, мы выяснили, какой доход у их родителей, какой уровень образования у их родителей, мы выяснили ряд других характеристик. Мы выяснили, что многие дети бедных родителей на самом деле не ходят в школу. Поэтому мы делаем нашу программу. Есть куча переменных, а вопрос в том, что с этим можно сделать.

Николай Смирнов: Тут надо сначала разделить долгосрочную и краткосрочную цель?

Анна Лукьянова: В принципе да, но это ...

Леонид Поляков: С чем сравнивать?

Михаил Дмитриев: Это вопрос к Вам – с чем сравнивать?

Николай Смирнов: Надо взять бедных всех сначала, среди них можно выделить тех, кто пользуется программой и тех, кто ей не пользуется.

Михаил Дмитриев: Это мы вполне можем делать.

Анна Лукьянова: Вот уже можно выделить некоторые варианты, и мы уже будем дальше о них говорить. Вы уже поняли, что это Ваша проблема, и Вы озабочены.

Конечно, было бы хорошо, если бы у нас было два опроса по каждому семье. Мы бы опросили одних людей до того, как началась программа: учились их дети, не учились их дети. Потом мы пришли бы в эту семью через 5 лет, опять же этих людей спросили, учились их дети или не учились. Соответственно, мы могли бы получить разницу по тем, кто участвовал в этой программе, по тем, кто не участвовал в этой программе, насколько был серьезный прирост в годах обучения для тех, кто участвовал в этой программе. Но, к сожалению, таких данных, как правило, нет, потому что до того, как программа начинается, в момент ее начала, никто, как правило, не выделяет в слабо развитых странах денег на

опрос населения. А панельный опрос населения – это, как правило, дорогостоящий опрос. Таких опросов во всех странах мало.

Предположим, что у нас есть только минимум данных. У нас есть одномоментный опрос населения через несколько лет после того, как началась программа. В принципе мы о таких ситуациях и будем вести речь. Что в этом случае делать и вообще, какова здесь реальная проблема?

Проблема, которую мы здесь обозначили, как missing data program. Желательно, чтобы мы взяли конкретного человека и сравнили его в двух состояниях. Одно состояние, когда он участвует в программе. А другое состояние – что было бы, если бы он не участвовал в программе. Но тут встает проблема. Реально мы не наблюдаем человека в двух состояниях. Либо человек не участвует в программе, и мы не знаем, что было бы, если бы он участвовал в программе. И наоборот, если мы его наблюдаем участвующим в программе, то мы должны строить предположение о том, что было бы, если бы он не участвовал в программе. На самом деле разница между двумя состояниями интересна. Например, так может быть померена бедность, обучение (его эффект), безработица, рождаемость. Все эти вещи подходят под рассматриваемую ситуацию. Либо дети есть, либо детей нет.

В результате нам нужно сконструировать два состояния таким образом, чтобы мы сами в эту конструкцию поверили, что именно таким было значение показателя, если бы люди не участвовали в этой программе. Нам нужно построить counterfactual, как говорят англичане и американцы. И, в общем, мы этим и будем заниматься на протяжении всей оставшейся части нашего выступления. О каких же методах пойдет речь? Все эти методы могут использоваться только в том случае, если у нас есть данные за один период.

Мы можем взять средние значения за рассматриваемый период. Возвращаемся к примеру с бедностью. Взять всех, кто участвовал в программе, и рассчитать количество лет обучения детей для них. И взять семьи, которые не участвовали в программе, и рассчитать количество лет обучения для них отдельно. Рассчитать охват по тем, кто участвовал, и по тем, кто не участвовал. В принципе такой метод допустим. Но у него есть существенные недостатки. Мы будем говорить, к каким ошибкам в оценках этот метод может вести. Но теоретически – это первое, что приходит на ум.

Леонид Поляков: Это то, что Даниил Борисович говорил, да?

Анна Лукьянова: Нет, он говорил о другом. Он говорил, что некоторым мы даем возможность, а некоторым – не даем.

Даниил Цыганков: В некоторых зарубежных программах так и делают. Я просто думал, что кейс оттуда.

Анна Лукьянова: Есть серьезные политические препятствия для того, чтобы такого рода проекцию реализовывать.

Итак, более сложный метод. Обычная стандартная регрессия. Оценивание по методу наименьших квадратов. Например, слева у нас количество лет обучения, а справа там какие-то иксы и среди этих иксов у нас есть переменная участия в программе.

Николай Смирнов: Фактически этот метод слабо отличается от первого.

Анна Лукьянова: Нет, этот метод отличается. Если при подсчете средних мы не контролируем значение переменных, то здесь мы вводим некоторый контроль ряда характеристик.

Следующий метод, который мы будем демонстрировать, это метод подбора контрольной группы (matching). И последнее – это метод использования инструментальных переменных, чем это может оказаться полезным.

Первый метод – это простое сравнение средних.

Михаил Дмитриев: Тут даже было более навороченное предложение: отсечь по уровню дохода всех бедных и сравнить тех, кто участвует в программе и тех, кто не участвует. Принципиально эти методы ничем не отличаются. Мы посмотрим показатели образования для тех, кто участвовал в программе, и для тех, кто не участвовал в программе. На самом деле для примера бедности результат очевиден – он будет отрицателен. Вопрос весь в том, почему он будет отрицательным.

Анна Лукьянова: У тех, кто участвовал в программе, уровень образования может быть ниже, чем у тех, кто не участвовал в программе. К какому парадоксальному выводу мы можем прийти? Наоборот, те, кто участвовал, никакого положительного эффекта программа для них не имеет, у них уровень образования даже ниже, чем у тех, кто не участвовал.

Михаил Дмитриев: Почему так получилось?

Николай Смирнов: Потому что у тех, кто не входит в категорию бедных, больше возможностей для обучения.

Михаил Дмитриев: Да, программа изначально так составлена, что образование дается тем, у кого его нет. Поэтому изначально есть огромный разрыв, который мы пытаемся сократить. Самое главное, мы получаем абсолютно неправильный результат для любой программы. Те, на кого программа распространяется, все равно обладают этим недостатком, пусть и в сглаженном виде. Проблема заключается в том, что мы фактически принимаем, что нашей контрольной группой являются все, не участвующие в программе. Мы говорим, что мы будем сравнивать результаты одного человека и результаты другого человека, причем мы сравниваем совсем несопоставимых людей. Люди, которые не участвуют в программе, могут быть миллионеры, в Индии они отправляют своих детей в Англию. Соответственно, у нас получается такая многочисленная контрольная группа.

Леонид Поляков: Получается, что ничего хорошего в этом нет изначально.

Даниил Цыганков: Можем подбирать контрольную группу.

Михаил Дмитриев: Теперь про преимущества этого метода.

Леонид Поляков: Преимущество есть: если мы получаем заранее спрогнозированный результат, то...

Анна Лукьяннова: На самом деле мы говорим, что это недостаток. Но масса программ оцениваются именно таким образом. И когда мы подойдем к нашему примеру с бюджетниками: когда сравниваются средние зарплаты в одной группе и в другой группе, и звучит, что зарплаты бюджетников меньше. Но в политических дискуссиях часто звучит именно эта величина.

Леонид Поляков: Т.е. Вы изначально работаете против тех, кто этот метод использует, говорите, как они неправильно это делают. Первый метод мы отсекли. Поехали дальше.

Анна Лукьяннова: Да, неправильно это делают. Мы должны точно смотреть, по какой группе рассчитывается это среднее. Мы должны понимать, что эти индивиды у нас сопоставимы друг с другом.

Михаил Дмитриев: Теперь про регрессию.

$$Y_i = \beta x_i + s D_i + u_i$$

В записанной формуле y – переменная образования, иксы – это наши контрольные переменные (образование родителей, доход, возраст, регион), d – переменная участия в программе. Сначала просто проинтерпретируем. Если говорить, что средний эффект от программы. Для людей в том же регионе, с тем же доходом, при прочих равных условиях участие в программе дает вот такой результат.

Но этот метод тоже не лишен недостатков.

Леонид Поляков: Вот с этого места поподробнее, пожалуйста.

Михаил Дмитриев: Прежде всего, когда мы говорим, что строим МНК-регрессию, у нас получается линейная зависимость. Вообще говоря, много вещей нелинейных бывает. И наша программа с бедностью – хороший пример. Ситуация для девочек в развивающейся стране одна, ситуация для мальчиков – другая. Можно сказать: давайте создадим для них отдельные группы. Потом выяснится, что для старшеклассников одна зависимость, для детей более младшего возраста – другая. Причины могут быть разные: например, маленькие дети в развивающихся странах не работают, а старшеклассники могут быть заняты в теневой экономики. В конце концов, мы вынуждены будем создать много маленьких подвыборок незначительного объема. Поскольку на практике у нас и своей-то выборки никогда не хватает, то ...

Анна Лукьянова: Число участников программы, как правило, небольшое. И если мы этих участников будем разбивать на более мелкие подгруппы, то в итоге окажется, что те оценки, которые мы получаем, окажутся не эффективными.

Даниил Цыганков: Я думаю, что статистика с этими исследованиями далеко вперед двинулась. Так что мы все-таки можем группировать.

Михаил Дмитриев: На самом деле, это еще полбеды.

Леонид Поляков: Михаил, суммируйте, пожалуйста, кратко. Первая проблема в чем заключается?

Михаил Дмитриев: Первая проблема – мы говорим, что у нас фактически все индивиды одинаковые. Мы уравниваем пожилых, молодых, у нас все группы, если им дали

пособие, станут больше учиться, даже если это 80-летний человек, которому сколько не плати, он в университет не пойдет. Кроме того, тяжело найти сопоставимые группы.

Также стоит учитывать, что есть ненаблюдаемые переменные, они тоже подчиняются ряду ограничений. Они должны не зависеть от обычных переменных. На практике бывает так: в школу могут ходить просто способные ребята. Те, кто ничего не понимает. А это переменная не может сказать, насколько человек способен. Так получается, что способности лежат в последнем члене. А если получается, что способности будут зависеть от образования родителей, то все, метод неверен. Ненаблюдаемые характеристики вообще не учитываются в некоторых случаях.

Анна Лукьянова: Еще следует отметить, что метод не учитывает формальный отбор в программу: тех, кто мог принимать участие, и тех, кто не мог принимать участие. Мы получаем смещенные оценки. Про ненаблюдаемые характеристики Михаил уже сказал.

Третий недостаток – наблюдаемые характеристики сильно рознятся у участвующих и неучаствующих в программе. Если представить себе распределение, то разница очевидна.

Леонид Поляков: Какой здесь можно привести пример?

Анна Лукьянова: Например, уровень дохода.

Михаил Дмитриев: Например, все люди с высоким доходом – это дети богатых родителей с высоким уровнем образования. А все бедные – у них начальное образование.

Анна Лукьянова: Если мы учитываем пересечение переменных с какими-то другими критериальными переменными, то тогда это будет наблюдаться.

Потом жесткая функциональная форма зависимости. Об этом Миша уже говорил. Есть риск, что формула будет задана неправильно.

И наконец, эффект предполагается одинаковым для всех подгрупп, что может быть совсем не так. Например, образование должно увеличиться на два года. В одной группе оно может увеличиться на пять лет, в другой – на два года, в третьей – еще как-то.

Леонид Поляков: Ну и каков общий вывод?

Анна Лукьянова: То, что МНК имеет серьезные недостатки. Решает некоторые проблемы сравнения средних, потому что здесь выбираются индивиды, сопоставимые по формальным характеристикам.

Леонид Поляков: Тогда необходимо переходить к третьей методике. Matching

Михаил Дмитриев: Если во второй методике мы попытались отобрать индивидов, но сделали это формально, линейно и т.д., то, используя метод подбора контрольной группы, мы гораздо менее жесткие ограничения накладываем. Как он работает?

У нас есть человек, участвующий в программе. Есть подгруппы тех, кто участвовал, и тех, кто не участвовал. Фактически можем взять произвольного индивида, участвующего в программе, и найти в другой подгруппе такого же индивида, но разница будет в том, что он не участвует в программе. Это парень из того же квартала, с теми же проблемами, но в программу почему-то попал.

Леонид Поляков: Идеальный случай – это близнецы.

Михаил Дмитриев: Да, близнецы, при этом один участвует в программе, а другой – нет.

Анна Лукьянова: Но на практике с методом matching так не работают.

Михаил Дмитриев: Близнецов трудно найти. Если бы были такие близнецы, то любой метод matching предоставил бы именно этого близнеца. Но здесь мы используем определенный набор характеристик для отбора в контрольную группу. Но есть же и другие характеристики, которые в этом случае также оказываются ненаблюдаемыми.

Анна Лукьянова: Мы можем найти похожего человека с такими же наблюдаемыми характеристиками, но по ненаблюдаемым характеристикам. Например, мотивация к обучению, способности. Здесь мы не можем это проконтролировать.

И следующее: очень статистически сложная процедура. Если этих иксов много, то это сложная процедура. Если большая база данных, как у нас была с НОБУСом, там 100000 индивидов, она по каждому проходит и смотрим, кто к кому ближе. Если участвует 10000, то это технологическая сложность. Кроме того, можем случиться, что для конкретного человека мы не найдем аналогичного индивида, не участвующего в программе.

Михаил Дмитриев: Следующий метод – Propensity Score Matching. Это одна из вариаций метода matching. Что мы попытались сделать: мы попытались упростить его так, чтобы он быстро считал на компьютере, пожертвовав по минимуму чем-то. Вместо отбора

по отдельным характеристикам, нам достаточно теперь того, чтобы у индивидов была близкая вероятность участия в программе.

На самом деле, на практике это одно и то же. Редко бывает, когда при большой выборке будут встречаться индивиды с одинаковой вероятностью и с совершенно разными характеристиками. Мы делаем в действительности то же самое: отбираем индивидов, но по одному показателю, который предварительно посчитан. Мы сначала обычной регрессией посчитали попадание, что сделает любой компьютер. А после этого быстро найдется то, что нужно. Мы получаем сокращение времени, мы получаем отсутствие погрешности: не фиксируется форма функциональной зависимости.

Но проблемы тоже есть. У нас остались ненаблюдаемые величины, у нас также добавилась новая проблема: форма функциональной зависимости вероятности участия в программе становится фиксированной. Вероятность вообще-то тоже можно по-разному посчитать, и она получится разной для одного и того же индивида. Но различия будут незначительны.

В целом вывод такой: этот метод дает похожий результат, что и просто Matching, но в несколько раз быстрее.

Анна Лукьянова: Ну, вот и последний метод, который мы здесь представим. Это так называемый метод регрессии с переключением режимов. Так он сложно называется. Что в этом случае делается? Здесь для участников или не участников программы задается три уравнения:

Не участники: $Y_{0i} = \beta_0 X_{0i} + u_{0i}$, if $I_i = 0$
Участники: $Y_{1i} = \beta_1 X_{1i} + u_{1i}$, if $I_i = 1$

Уравнение отбора - $I_i^* = \delta(Y_{0i} - Y_{1i}) + \gamma Z_i + \varepsilon_i$
 $I_i = 0$, if $I_i^* \leq 0$ – не участник
 $I_i = 1$, if $I_i^* > 0$ – участник

Одно уравнение определяет вероятность участия в программе. И два уравнения, которые показывают зависимость Y от X , т.е. интересующего нас показателя от каких-нибудь характеристик. Но мы здесь полагаем, что иксы оказывают разные влияния на игру. Эти коэффициенты при одинаковых весах будут различаться.

В чем преимущество метода? Он позволяет уловить влияние ненаблюдаемых характеристик. Мы в нашей модели вводим дополнительные переменные, переменные отбо-

ра. Это те переменные, которые не влияют на участие в программе, но влияют на результат. Пример с бюджетниками это ярко покажет.

Леонид Поляков: Пять минут осталось на бюджетников.

Анна Лукьянова: Тогда некоторые слайды мы пропустим. Таблица сравнивает между собой различные методы.

Таблица 1. Сравнение различных методов.

Метод	Учитывает наблюдаемые индивидуальные различия?	Учитывает ненаблюдаемые индивидуальные различия?	Накладывает ограничения на форму зависимостей?
Средние	НЕТ	НЕТ	НЕТ
MHK	ДА	НЕТ	ДА
Matching	ДА	НЕТ	НЕТ
PSM	ДА	НЕТ	ДА-НЕТ
SR-регрессия	ДА	ДА	ДА
Идеальный метод	ДА	ДА	НЕТ

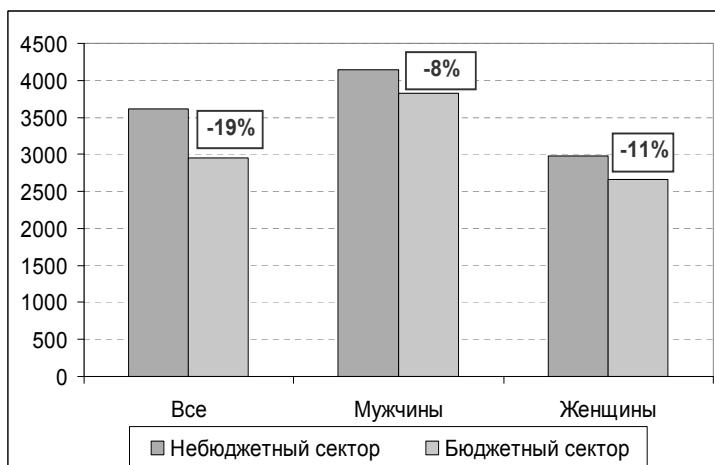
Здесь рассматривается учет наблюдаемых и ненаблюдаемых ограничений и накладывание функциональной зависимости. В идеале необходимо использовать метод, который бы учитывал наблюдаемые и ненаблюдаемые характеристики и при этом не накладывал бы ограничений на функциональные зависимости. Но мы видим, что такого метода у нас нет. Все методы имеют свои преимущества и недостатки.

Вот наше исследование, посвященное бюджетникам. В принципе изменения в бюджетном секторе можно рассматривать не как программу воздействия, а как воздействие на людей. Мы можем брать людей в бюджетном и небюджетном секторе, которые соизмеримы по характеристикам, и сравнивать между собой их заработные платы. И разница в заработной плате и будет тот разрыв негативный для бюджетного сектора.

Мы взяли исследования НОБУСа, масштабное исследование 2003 г., которое охватывало 44,5 тыс. домохозяйств. Мы ограничили выборку по возрасту, определение бюджетного сектора более или менее стандартно. Мы взяли зарплаты бюджетного сектора и зарплаты для небюджетного сектора. Слева небюджетный, справа бюджетный. Видно, что

у небюджетного сектора зарплаты выше, но нужно знать, насколько выше. Это главное. Насколько нужно увеличивать заработную плату, чтобы она была справедливой.

Диаграмма 1. Сравнение средних заработных плат



Логика такая: в бюджетном секторе занято гораздо больше женщин, а в небюджетном занято гораздо больше мужчин. Структура занятости в двух секторах существенно различается. Кроме того, люди, которые работают в бюджетном секторе, могут иметь свои дополнительные интересы. Люди, которые могут быть учителями, прогнозируют работу в бюджетном секторе.

Вот как раз эти различия. В бюджетном секторе доля женщин 75%, а в небюджетном – только 45%. Есть различия, как различаются доля бюджетников в городе и на селе. Есть различия по образованию, по стажу, заметные различия по продолжительности рабочей недели. В среднем оказывается, что в бюджетном секторе в среднем работают на 3 часа меньше в неделю.

Таблица 2. Различия в заработных платах

Структура занятости по секторам	Небюджетный сектор	Бюджетный сектор
% женщин	45,0	75,1
% сельского населения	22,7	27,2
Возраст		
до 30 лет	21,7	15,9
старше 50 лет	22,7	27,2

Образование		
Среднее	23,1	12,9
Высшее	16,3	36,1
Стаж работы на предприятии		
Менее 1 года	15,3	8,5
От 1 до 3 лет	21,1	15,5
От 3 до 5 лет	13,1	11,6
От 5 до 10 лет	16,0	18,9
Более 10 лет	34,5	45,6
Продолжительность рабочей недели	41,9	38,6

Теперь про регрессию.

Леонид Поляков: Т.е. Вы использовали все четыре метода?

Анна Лукьянова: Да. Если брать наблюдаемые характеристики, то это, прежде всего, пол и продолжительность рабочей недели. Мы видим, что общий разрыв сокращается с 19% до 16%.

Но если мы смотрим разрыв по отдельным подвыборкам, то все наоборот. Это за счет образования.

Мы использовали две вариации метода подбора контрольной группы: без учета региональных различий (все выборка) и с учетом региональных различий (46 регионов). Мы в качестве примера взяли бюджетный сектор. Это связано с полученными данными.

Михаил Дмитриев: Тут как раз стоит заметить. Если бы на практике мы использовали метод для всех регионов, то все проблемы технические matching здесь и проявляются. Мы рассматривали 100 тыс. наблюдений, нам компьютер показал, что мы ничего не посчитаем.

Анна Лукьянова: В исследовании НОБУСа есть 46 регионов, в котором 800 домохозяйств опрашивалось и еще 30 регионов, в которых опрашивалось 100 домохозяйств. По этим последним регионам мы столкнулись с проблемой, что нельзя набрать необходимый для сравнения объем выборки.

Также было сделано Propensity Score Matching. Характеристики те же, что мы использовали в МНК. И вот этот график как раз показывает, как различаются итоговые результаты в зависимости от используемого метода. Результаты сравнения средних, МНК второй график, два варианта matching и propensity score matching. Если брать не все ре-

гионы, то результаты отличаются. Результаты по PSM и по обычному matching очень близкий.

Диаграмма 2. МНК-регрессия

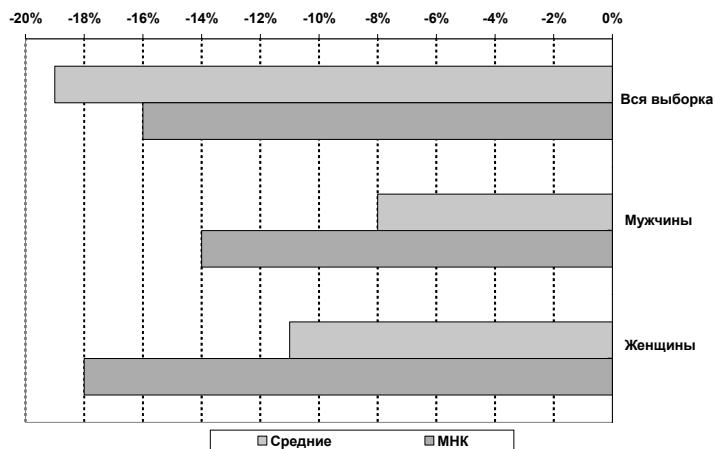
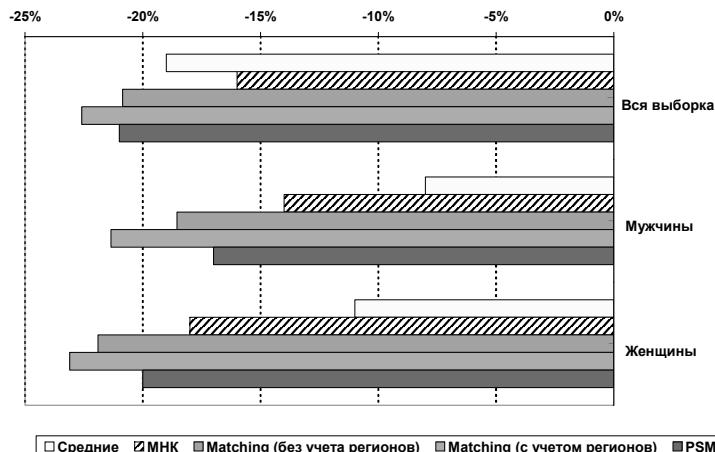


Диаграмма 3. Методы подбора контрольной группы (Matching)



Леонид Поляков: Где-то 21-22%?

Анна Лукьянова: Да, где-то так. Т.е. более достоверной необходимо считать вот эту цифру.

У нас вышла ошибка по средним из-за структуры занятости в секторах. Одни факторы влияют в плюс, другие в минус, а итоговый результат поэтому отличается незначительно от средних. Факторы уравновешивают друг друга в данном конкретном примере. Мы видим, какой ошибочный результат дает МНК.

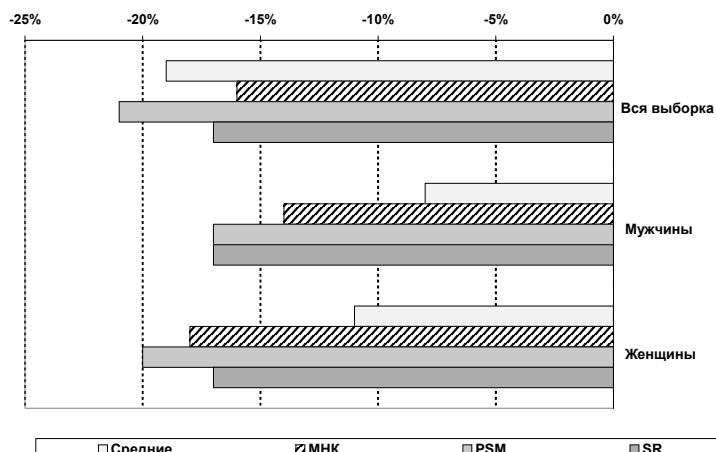
Леонид Поляков: Вообще запретить использовать его в дальнейшем.

Анна Лукьянова: Ну и мы сделали switching regression, чтобы учесть ненаблюдаемые переменные, но проблема этого метода состоит в том, что очень сложно подобрать инструмент. Как правило, даже в больших опросах найти такие переменные, которые влияли бы на показатель участия, но не влияли бы на итоговый показатель, довольно сложно. Они влияют на занятость в бюджетном секторе, но не будет влиять на заработную плату. Эта переменная дамми для наличия в домохозяйствах детей в возрасте 0-7 лет + дамми для наличия детей в возрасте 8-15 лет + дамми для сокращенной рабочей недели (< 36 ч.).

Леонид Поляков: Что получилось?

Анна Лукьянова: Результаты получились тоже весьма сходными. Учет ненаблюдаемых характеристик ведет к сокращению разницы между уровнем дохода в бюджетном и небюджетном секторах где-то до 17%. Это по уровню дохода. Это, пожалуй, все, что мы хотели сказать.

Диаграмма 4. Результаты



Леонид Поляков: Спасибо большое!

Анна Лукьянова: Вопросы какие-то возникли?

Владимир Римский: Я хотел бы сделать замечание. Для программы оценки общее среднее по всей выборке смысла не имеет. Этого не нужно делать. Оценивать нужно это по группам. Кроме того, мне не нравится, что Вы сравниваете просто средние. У мужчин такая, у женщин средняя зарплата такая. А надо дисперсию учитывать, стандартное отклонение. Есть специальные методики, которые используются стандартно в этих ситуациях. Берем и сравниваем по средним. Добавляется дисперсионный анализ, и результат может быть совершенно иным. Этот метод надо просто забыть. Нельзя никогда сравнивать по средним. Этот пример показывает, что для оценки программ никогда средний показатель брать нельзя. Нельзя говорить, что у этой группы средняя такая, у этой такая, тогда можно делать вывод. Сравнивать надо с учетом дисперсии и только.

Владимир Гимпельсон: Можно несколько слов. Когда мы решили все это делать...

Леонид Поляков: А авторы сами знают, что Вы их препарировали? Вы же получили данные 2003 г.?

Владимир Гимпельсон: Мы получили первичные данные. Авторов там нет, там есть 45 тыс. семей, которые заполнили опросники. Работу мы проводили в 2005-2007 гг. Мы работали с первичными данными. А это совпало с разговором о том, что бюджетникам недоплачивают. И когда говорят, что им недоплачивают, используют средние. Представьте себе, что мы берем два признака: пол и сферу. Есть бюджетники и не-бюджетники, есть мужчины и женщины. Мы уже понимаем, что есть разница. А измерений гораздо больше. И мы начали читать, как это люди делают в мире. Есть десятки работ по всем странам. Switching regression – это то, что в основном люди сейчас делают. И вот мы стали читать эти работы по разным странам. Практически каждая статья начинается так: в нашей стране все политики, общественные деятели, журналисты, чиновники убеждены, что госслужащие получают меньше. И приводятся цифры, которые это иллюстрируют. А теперь, учитывая, что структуры секторов разные, давайте попытаемся более или менее научно это сравнить. Есть работы более сложные, есть более простые, но практически все работы приходят к выводу, что госслужащим переплачивают, когда начинаем сравнивать с учетом всего остального. Ведь мы все многомерные существа. Потому что я

мужчина, мне переплачивают, а потому что я дворник во дворе, мне недоплачивают. А есть еще и другие характеристики. Выбор профессии связан с выбором зарплаты. А почему он выбирает? Он в голове имеет информацию о том, что он может. Смысл в том, что есть некие ненаблюдаемые вещи.

Без этого мы ничего не можем сказать. Я не хочу преподавать биологию в школе, но больше я практически ничего делать не могу. Это очень хитрая штука. В результате получаем все наоборот.

Но возникает вопрос: а здесь мы почему не получили наоборот?

Леонид Поляков: Вот именно.

Владимир Гимпельсон: Потому что на самом деле Россия и СНГ – это регион, где рынок труда работает противоположно тому, как он работает везде. Это если интересно, мы можем обговорить. Что такое рынок труда? Он имеет две ноги: одна нога – зарплата (цена), другая – количество работников. Везде фирма, организация имеет бюджетные ограничения. Дальше она принимает решение, сколько платить работнику. Везде эта модель работает: фирма заработную плату берет извне, с рынка труда. Другие столько платят. Значит, если мы берем зарплату извне. Общий фонд оплаты труда делится на среднюю зарплату, и мы понимаем, сколько людей мы можем нанять. Мы не можем заплатить меньше, чем рыночная цена.

А у нас все наоборот. Если мы наняли 100 человек, мы их уволить не можем, потому что законодательство нам не разрешает. Поэтому нам эти 100 человек нужно обслужить. У нас есть фонд зарплаты, мы его делим на занятость и получаем зарплату. А поскольку занятость везде разбухшая, то мы получаем меньше, чем по рынку. Поэтому когда мы оцениваем, мы уходим вверх, а у нас мы уходим вниз, но это связано с тем, как работает рынок труда у нас и как на Западе. И отсюда понятно, сколько не добавляй расходов на бюджетников, то возрастет численность.

Даниил Цыганков: А почему растет численность, здесь не совсем понятно.

Владимир Гимпельсон: Она растет по многим причинам. Она не растет в Москве, она очень мала. Например, образование. У нас в стране в целом в образовании работает от 9 до 10% всех занятых в среднем. Это большие цифры. В странах ОЭСР от 5 до 8. В Германии – 6%, в Великобритании – 5,8%, в Италии – более 7%, но нигде более 8% нет. У нас от 9 до 10%. Но это в среднем. В Москве в структуре занятости 6% работники образова-

ния. А есть такой замечательный регион, как Тыва. Где у нас лучшие школы, где у нас центр – это Тыва. Там занято 21% в образовании. Это не может существовать, бюджетники там много по определению получать не могут. Добавьте сюда столько же врачей, добавьте столько же чиновников. Вот и выясняется, что вся экономика делится на два сектора: бюджетники и неформальный сектор, занятый в сельском хозяйстве.

В ряде регионов происходит подмена: бюджетному сектору вменена другая функция – функция социальной защиты. Это произошло не сегодня, это происходило все 90-е годы, это было частью торга регионов с центром по поводу субсидий и трансфертов, которые превращались в новые трансферты, численность бюджетного сектора наращивалась. Принципиально, что это системный механизм, который генерирует вот такие штуки. Мы можем спорить, насколько правильно применять этот метод, но что принципиально: чем лучше контролируем различия, тем больше разница уменьшается. Но дальше это разрыв разный для разных групп. Отсюда вывод: политика, основанная на неком подходе из Москвы, просто не имеет никакого смысла.

Леонид Поляков: А вот регулярное повышение минимального размера заработной платы?

Владимир Гимпельсон: Нарисовать можно, можно я нарисую. Кому это интересно, могу адресовать к двум статьям. У нас есть все регионы: от самого бедного (Дагестан) до самого богатого (условно, Тюмень). Как бы устроен механизм, это МРОТ. МРОТ – единый для всей страны, что само по себе нонсенс, потому что страна разная. Тем не менее, отложим МРОТ. Дальше к МРОТу прицеплена единая тарифная сетка, которая также одинакова для всей страны. Если это соблюдается, то все учителя, которые имеют 9-ый разряд, должны получать одинаковую сумму везде. Такая ситуация имеет смысл? Естественно, нет.

А что в частном секторе? В частном секторе подстраиваются под спрос и под рынок. Здесь меньше, а здесь больше. В Тюмени в частном секторе платят больше, в Дагестане меньше. Можно представить, если в Тюмени бюджетникам будут платить намного меньше, чем в частном. Все учителя тут же убегут, начнется давление: у всех есть дети, нефтяников же это не устроит. Администрация это понимает, и ищет, где найти деньги. Пытается адаптировать — зарплату подтянуть к зарплате в частном секторе. В регионе, которые победнее, подтягивают меньше. В результате фактическая линия зарплаты другая. Получается, что в Дагестане учитель – уважаемый человек. А в Тюмени учитель, который получает в 10 раз больше, чем в Дагестане, но меньше, чем в частном секторе — все равно он унижен, оскорблен.

А теперь возьмем этот разрыв, спроецируем его. У нас от 0 до какой-то величины. У нас есть данные НОБУСа, это не средние данные, а первичные данные. И что мы получаем множество точек, которые располагаются таким образом, как раз абсолютно то же самое, что мы нарисовали. Т.е. это институциональная практика. Я могу продолжать, что это не просто некая абстрактная схема с непонятными уравнениями, а очень много практических и политических выводов: мы можем определить, как это работает, и мы можем сказать, что нужно сделать.

Николай Смирнов: Недавно актуальным спросом стало изучение разрыва между работниками федеральных органов в регионе и работников в субъектах. Федералы зарабатывают меньше.

Владимир Гимпельсон: Здесь немного другая ситуация. Вопрос в том, как оценивается эффект разных вмешательств. Бюджетник – это человек, которого подвергли определенному вмешательству. Есть много других характеристик. Нам нужно понять, как результат обучения влияет на то, как он дальше живет. Что делает служба занятости? Она имеет какие-то программы. Берут 20 человек, направляют их на курсы, дальше их трудоустраивают. 100% эффективности программы – это неправильный ответ. Если мы безработных выбрали случайным образом, то, может быть, было бы и 100%. Но ведь это не случайно. Приходят люди, которые хотят найти работу. Существует множество переменных, которые влияют на результат.

Даниил Цыганков: У меня продолжение вопроса о разнице между федеральными чиновниками и чиновниками субъектов РФ. Мы год назад были в Самаре и нам жаловался руководитель, что у меня зарплата 5-6 тыс., а в администрации по 20 тыс. Люди просто уходят. Может ли тот метод, которые был представлен, прощупать, насколько продумана политика. Стоит ли поднять зарплату до среднего уровня? Или это приведет к раздуванию штата?

Анна Лукьянова: Во-первых, хотела бы поблагодарить Владимира Ефимовича за то, что он так замечательно проиллюстрировал наш довольно-таки сухой доклад. Мы такой цели в принципе и не ставили. Мы хотел рассказать о тех методах, которые могут здесь применяться. Данный метод может позволить определить, насколько меньше доплачивают федеральным и региональным чиновникам. Мы можем лишь предполагать, как работает этот механизм.

Владимир Гимпельсон: Я хочу сказать, что если мы откроем стандартный учебник по экономике труда, то там начинается с того, что госсектор сам по себе не может определить заработную плату. Возникает вопрос: а как тогда можно определить зарплату госслужащего? Мы ее можем взять на рынке и можем вменить ее сотрудникам со схожими характеристиками. Один способ: просто вменить идентичную зарплату. Другой вариант: обследование рынка труда и сопоставление. Так поступают в Японии, так поступают во Всемирном банке. Мы исходим из того, что бюджетный сектор управляется рациональными людьми и они мониторятся избирателями. Поэтому если они завышают зарплату чиновникам, то они сделают большой группе плохо, это означает гонку зарплат. Там есть механизмы, которые сдерживают от того, чтобы платить много и платить мало.

А у нас этого нет. Какой чиновник думает о том, что нужно сопоставить зарплаты чиновника и в небюджетном секторе? Везде это проблему решают, но нужно понимать, как это решается у нас. Но нужно теоретические вещи осмыслить: как это можно сделать. Я допускаю, что у нас нужно просто дать больше денег – и все.

Леонид Поляков: Мне кажется, что Владимир Ефимович прав принципиально. На прежних коллоквиумах мы тоже это отмечали. В частности, говорили о мотивации прихода на госслужбу. В том числе это касается и бонусов, которые получают госслужащие. Даже официально признанный слой бонусов – это уже сверх того, что имеется ввиду: человек сидит за 6 тыс. рублей. Либо он тупой, либо у него есть бонусы, которые он имеет. Здесь можно сказать о коррупционных сделках. Либо этот рынок нужно исследовать другими способами. Появляются статьи, невозможные ни в одной стране. «Должность министра можно купить за 350 тыс. долларов». Ваш комментарий, насколько принципиально другая среда именно для госсектора.

Владимир Гимпельсон: Ситуация здесь очень сложная. Чиновничество очень неоднородно. В смысле близости к деньгам. Большинство отношения к этому никакого не имеют. Я хочу сказать другое: несколько лет назад мы провели исследование. В трех субъектах федерации мы опросили практически всех молодых чиновников, имеющих статус госслужащих. Возник вопрос, как они пришли, что они делали, сколько они зарабатывали. Вообще стоит сказать: все эти чиновники очень сегментированы. Приходит человек, продвигается на несколько ступенек, дальше он упирается. Он оказывается перед выбором: ему оставаться, ему уходить, ему не уходить и суетиться. Зарабатывать связи, контакты и т.д. Разные подсистемы имеют разные модели продвижения.

Возьмите статистику, их очень много. Это госчиновники. Там никаких благ не было. Рядовой сотрудник ничего не имеет. Ситуация неоднородная, ситуация сложная. Проблема заключается в том, что госслужба – внутренний рынок труда. Это не рынок, это внутренние миграции. В корпорации Вы должны из рациональных соображений выстраивать свою работу. Для того чтобы система функционировала, должно быть постоянное движение.

Возьмем армию. Человек пришел, и он знает, что через два года капитан, потому майор. И если что-то начинает барахлить, то система рушится. Госслужба – это абсолютно такой же пример. А поскольку это разрушено, то появляется много всяких вещей.

Леонид Поляков: Но это уже вопрос к факультету Государственного и муниципального управления. Спасибо большое! Очень хорошая традиция. Я хотел сказать в заключение: у нас очень сильный демонстративный эффект. Все понимают, что если работник нью-йоркского метро получает 5 тыс. долларов, а он хочет 6 тыс., то зарплата в 500 долл. – это обидно. Когда люди видят это по телевидению, то это очень мощный фактор. Такие вещи необходимо включать в методику. Люди постоянно сравнивают себя с другими.

Кроме того, у нас уровень межфедеральной информации практически нулевой. У нас не знают, как живут в Томске. Кто живет в Томске, не знают, как живут в.

Спасибо большое, коллеги! Об июньском заседании коллоквиума сейчас Даниил Борисович объявит.

Даниил Цыганков: 21 июня будет программа по оценке городской политики в области электроэнергетики. Будут выступать Сергей Сиваев и Олег Вахромеев.

**Стенограмма заседания № 13: «Электроэнергетическая политика в мегаполисах»,
21 июня 2007 г.**

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемый коллеги! До начала заседания остается несколько минут и я рад сообщить, что по итогам проекта «Учитель-ученик» в сентябре будет проведена конференция, где целый ряд присутствующих молодых коллег будут выступать со своими докладами, т.е. «отдельно» от старших товарищей. Те, кто не давал заявки на выступление, могут зарегистрироваться до 10 сентября на ежегодная конференция Международной сети «Оценка программ», которая будет проходить 26-28 сентября в Вышке на Гнездниковском . На конференции будут представлены и зарубежные коллеги, но в основном это, конечно, российские исследователи и практики. В целом после двух с лишним лет, пока работает коллоквиум, можно с уверенностью утверждать, что он раскрутился, пошли проекты. Сейчас обсуждается вопрос нашего участия в проекте Минэкономразвития по оценке программ поддержки малого бизнеса. Наши ребята выступают на конференциях, участвуют в исследовательских проектах, спокойно находят себе практику в Минэкономики и Госдуме.

Что касается докладов, то интересно, что в конце марта прошлого года, когда коллоквиум «перезапускался», мы тоже начинали с электроэнергетики. Но там мы говорили о методологии финансово-экономического обоснования, а сегодня речь пойдет об электроэнергетике в жилищной сфере. С докладом выступят Олег Вахромеев, магистр 1-го курса факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Вместе с ним выступать будет Сергей Борисович Сиваев, директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города». Пожалуйста, Вам слово!

Олег Вахромеев: Даниил Борисович, Вы несколько ушли от того, про что мы будем говорить в первую очередь. Мы будем сегодня говорить в большей степени о тарифном регулировании, поскольку тарифы очень актуальная вещь для города, для потребителей. Поэтому мы решили выступить с этой темой.

Вначале краткое содержание моей презентации. Прежде всего, я расскажу о тех проблемах, которые существуют сегодня в этой сфере. Потом расскажу, как оценивание может стать инструментом оптимизации тарифного регулирования и как можно изменить ситуацию, которая существует сегодня в рассматриваемой сфере. Далее про преимущества и недостатки. Потом я расскажу про опыт Великобритании, где оценивание является одной из основных функций регулирующих органов в сфере электроэнергетики. И в конце, соответственно, — выводы.

Прежде всего, посмотрим на ту ситуацию, которая существует на сегодняшний день. Проблема состоит в том, что тарифы устанавливаются в отрыве от экономических реалий. По сути, тарифы принимаются по принципу оценки нормативных издержек поставщика. При этом нормативные издержки поставщика не соответствуют реальным издержкам. В результате тариф получается или заниженным, или завышенным. В случае с электроэнергетикой существует такая проблема, что совершенно невозможно проводить контроль РАО ЕЭС (как монополиста) по расходу финансовых и материальных ресурсов со стороны государства. Кроме того, сегодня инвестиционный климат отрасли не развивается в должном объеме, т.е. те инвестиции, которые привлекаются в отрасль, это скорее личная заслуга менеджмента РАО ЕЭС, но это никак не связано с тарифной политикой.

Еще одной проблемой является то, что сегодня законодательство в сфере тарифного регулирования является максимально широким. Я прочитал Федеральный закон «Об электроэнергетике»: то, как там описывается принятие решений по тарифам. По сути, Федеральная служба по тарифам обладает широчайшими возможностями. Она может принимать любое решение по каким-то субъективным критериям: открывается широкий коррупционный канал, можно просто договариваться о том, какой тариф будет действовать на следующий год.

Одновременно с этим проходит масштабное реформирование электроэнергетического комплекса. Все Вы прекрасно знаете, что РАО ЕЭС будет расформировано. Эта реформа будет заметна для потребителя, поскольку новые поставщики повысят тарифы, потому что они не смогут держать издержки на том уровне, на котором их держало РАО ЕЭС по всей России. Их издержки будут выше, и если тарифы будут рассчитываться из нормативных издержек, то они тоже вырастут. При этом реформирование электроэнергетического комплекса ставит задачу улучшения инвестиционного климата и формирования рынка. Это может быть частично достигнуто за счет продаж активов РАО. Но при этом не предполагается, даже с учетом создания специального контролирующего органа в этой сфере, менять принципы тарифного регулирования. Тарифное регулирование останется на том уровне, на котором оно существует сегодня. Для того чтобы решить эти проблемы, тарифная политика должна проводиться следующим образом. Структура тарифа должна реально отображать экономические и технологические аспекты электроснабжения. Для этого должны постоянно проводиться мониторинги, осуществляться сбор информации о реальных издержках, не нормативных, а реальных издержках, которые несет поставщик, и тариф должен рассчитываться, исходя из этих показателей.

Дальше. Процесс формирования тарифа должен сводиться к поиску компромиссного решения. Очевидно, что тариф как его конечная стоимость, представляет собой ком-

промисс между интересами поставщика, который хочет заработать деньги, с другой стороны интересами государства, которое хочет поднять отрасль, защитить потребителей и при этом не обидеть себя. А еще существуют интересы потребителей, которые не хотят платить большие деньги.

Тарифная политика должна проводиться так, чтобы стимулировать снижение издержек поставщиков. Это основная проблема, которая существует сегодня. Сегодня, по сути, тарифы строятся таким образом, что постоянно завышается уровень нормативных издержек. Тогда по расчетам издержки выше, значит, стоимость выше. В такой ситуации говорить о развитии рыночных отношений на рынке электроэнергетики еще рано.

Как можно применить оценивание в процессе реформирования тарифного регулирования? Прежде всего, надо определить те цели, которых мы хотим достичь. Сейчас этих целей практически нет. Основная цель – переделать РАО ЕЭС и переделать отрасль. Других целей не установлено. Что имеется в виду под определением целей? Допустим, мы задаем какие-то параметры. Это могут быть характеристики безопасности, сроки, в которые планируется достижение определенных значений показателей для сформированных критериев и т.д. Дальше речь идет о применении методов cost-benefit analysis. Мы устанавливаем индикаторы, начинаем считать, сколько это стоит, дальше считаем выгоды, и думаем, что можно сделать, чтобы более или менее уравновесить выгоды и издержки. Определение индикаторов здесь важнейший процесс, поскольку мы фактически задаем скелет нашего дальнейшего исследования.

Индикаторы делят на три группы: долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные. Под долгосрочными понимаются outcomes (долгосрочные последствия, которые мы достигли). Например, это может быть доля населения, которая обеспечена должным образом электроснабжением, при этом соблюdenы принципы безопасности и режим подачи электроэнергии. Среднесрочные индикаторы включают в себя интересы инвесторов. Это могут быть показатели по соответствию техническим регламентам и требованиям регулирующих органов. Допустим, за 5 лет должны быть полностью выполнены требования безопасности по электроснабжению в соответствии с определенным регламентом в определенном объеме.

В случае с тарифной политикой нас в большей степени интересуют краткосрочные индикаторы, поскольку их можно отслеживать в реальном времени (в режиме мониторинга). На этом слайде представлен пример, как могут выглядеть эти индикаторы. Например, индикатором может выступать количество аварий на ТЭС, повлекшее перебои в электроснабжении за год. Текущее значение, допустим, 10. И целевое значение – снижение числа аварий на 10% ежегодно в течение 5 лет. И здесь мы можем рассчитать, сколько требуется поставщику

средств, чтобы обеспечить целевое значение показателя. Это уже конкретные подсчеты, конкретные данные. На слайде Вы можете видеть примеры других показателей в этой сфере.

Таблица 1. Пример краткосрочных индикаторов для мониторинга.

Индикатор	Текущее значение	Целевое значение
1. Количество аварий на ТЭС, повлекших перебои в электроснабжении за год.	x	Снижение x на 10% ежегодно в течение 5 лет
2. Количество жалоб от потребителей на плохое качество электроснабжения за год.	y	Снижение y на 15% ежегодно в течение 5 лет
3. Количество случаев превышения минимально допустимых требований по безопасности к процессам производства за год.	z	Снижение z на 15% ежегодно в течение 5 лет

Какие основные преимущества от внедрения оценивания в сфере тарифного регулирования? Прежде всего, решится проблема со снижением издержек. У поставщика появится стимул снижать издержки, поскольку уход от нормативных показателей будет учитывать реальную работу поставщика и не будет привязан к его нормативным издержкам. Кроме того, когда будут принимать решения по тарифам, оно будет экономически более обосновано, и конечный тариф будет обеспечивать определенную норму доходности поставщика и повышать его прибыль: это простой рыночный механизм.

Кроме того, большим преимуществом является тот факт, что ставка тарифа будет рассчитываться в соответствии с показателями эффективности работы электроснабжения, а не с теми затратами, которые несет поставщик. Ставка будет рассчитываться в соответствии с экономическими реалиями, которые существуют в отрасли. Поэтому появится возможность оценивать инвестиционный климат в отрасли, финансирование отрасли и другие экономические показатели.

Наряду с преимуществами есть и недостатки. Основным недостатком использования оценивания, как и в любой другой сфере, является следующий: этот инструмент может стать абсолютно формальным обоснованием принятия решений. Это то, что в нашей стране происходит везде и повсеместно. Оценщиков приглашают, они проводят исследование, но результаты их работы «кладут в стол», а решения принимают субъективно. Еще одна проблема – проблема финансирования оценивания: непонятно, кто будет это делать. Очень важной проблемой является проблема исполнителя. Очевидно, что вообще в оценивании заинтересованы все участники рынка. Но поставщик не будет проводить оценку,

если он не будет уверен, что ее результаты будут учтены Службой по тарифам. Если у него не будет такой уверенности, то он не будет платить. С другой стороны, если Служба по тарифам будет заниматься такой оценкой, то встает вопрос о вмешательстве государства в отрасль и это тоже нехорошо. Соответственно, очевидно, мы возвращаемся к сюжету создания регулирующего органа в отрасли. Этот орган должен быть, прежде всего, заинтересован в оценке. Если он представляет отрасль, то он должен быть заинтересован в том, чтобы тарифы были адекватными, соответствовали экономическим реалиям, он должен быть основным заказчиком. Этот орган может определять индикаторы, по которым нужно мониторить отрасль, и выдавать рекомендации по принятию решения.

Хотелось бы несколько слов сказать об опыте Великобритании, потому что здесь ситуация совершенно уникальная. В Великобритании все коммунальные и транспортные услуги находятся сейчас в частных руках, поэтому все регулирующие моменты рынка являются достаточно важными. В Великобритании регулированием отрасли занимается Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) – это агентство. Это регулирующая организация, она является представителем отрасли перед лицом государства. В настоящий момент они строят всю свою деятельность на инструментах оценивания. Они активно используют cost-benefit analysis, они проводят оценку воздействия электроэнергетики на окружающую среду, они также используют инструменты оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment). По сути, они постоянно оценивают те законопроекты и нормативы, которые принимаются в отрасли, и стремятся к улучшению ситуации. Они ставят своей задачей снижение административных барьеров в отрасли и одновременно повышение безопасности для конечных потребителей. Понятно, что Великобритания кардинально отличается от России и говорить, что мы можем применять те наработки, которые есть, здесь у нас, не приходится. Но как некий учебник – это очень интересный пример, можно даже изучать их сайт, потому что там все достаточно подробно расписано.

Выводы, которые я сформулировал, вполне очевидны. Внедрение инструмента оценивания в тарифное регулирование обеспечивает эффективное и адекватное установление тарифов. Кроме того, внедрение оценивания является необходимым элементом эффективного реформирования отрасли, потому что одним из следствий грамотной тарифной политики мы будем получать формирование рыночных отношений, и будет расти интерес со стороны инвесторов. На этом моя часть доклада закончилась. Сергей Борисович продолжит наше выступление.

Сергей Сиваев: На мой взгляд, Олег комплексно рассказал о тех проблемах, которые сейчас существует в сфере тарифного регулирования. Я просто вкратце попытаюсь

прокомментировать. Тема, о которой мы сейчас говорим, не только имеет право на жизнь. Это одна из насущных потребностей. Я на самом деле не специалист по методам оценивания, но занимаюсь проблемами регулирования достаточно давно. И сегодня совершенно понятно, что процесс тарифного регулирования – это процесс не экономический, а политический. Какой-то серьезный инструментарий сюда бесполезно пристраивать, потому что получим то, что имеем сегодня.

Приведу краткую иллюстрацию. Приняты поправки к Федеральному закону «О тарифном регулировании организаций коммунального комплекса», где на федеральном уровне установлены тарифы на все коммунальные услуги. Тарифы установлены на федеральном уровне, всех подравняли, не разбираясь в инвестиционных потребностях и т.д. По существу все остается по-прежнему. Мы очень много говорим об инвестиционной привлекательности, хотя сектор остается в запущенном состоянии. Почему мы говорим об этом каждый раз? Каждый раз, потому что это специфическая больная тема. Каждый раз мы кого-то выбираем, и подножки можно подставить с помощью обсуждения тарифов. Приведу две иллюстрации. Первая – это либерализация цен в 1992 году. Монополистически начали их менять с 1995 года. И было обещание вывести отрасль на самофинансирование, без государственных дотаций. Потом грязнул кризис, и тарифы замерли на три года. Реальное понижение в коммунальном секторе было в три раза по сравнению с размером бюджета. Т.е. политическая компонента является решающей по-прежнему, поэтому адекватных методов экономического регулирования как не было, так и нет.

В этой связи в последние 4-5 лет происходят события, которые дают нам шанс, что ситуация будет меняться в лучшую сторону. Это ситуация с реформой РАО. Появляются новые игроки на этом поле. Второй значимый фактор – то, что коммунальным сектором заинтересовались олигархи. Они хотят сделать это бизнесом. Они хотят понять, как работает этот сектор. Возмешаются активы в электроэнергетическом комплексе. Дерипаска их возмешает, Потанин подался в эту сферу. Их интересы понятны: им нужна дешевая электроэнергия, чтобы работало производство. С другой стороны, они развивают этот бизнес как самостоятельный. Когда они в 2003 году коснулись этого бизнеса, они ничего не понимали. Оказалось, что там очень большой финансовый поток. А если от него чуть-чуть отщипнуть, то это совсем хорошо. Но эти люди, прия в этот бизнес, начинают строить в нем бизнес-процессы. На самом деле, сегодня реальных интересантов, которые хотят, чтобы ситуация в этом секторе развивалась как рыночная, не так много. В этом заинтересован потребитель, потому что боится, что это приведет к повышению цен. В этом не очень заинтересована власть. Ведь это приведет к потере значимости административного ресурса, когда многие вещи могут решаться путем принятия административных решений,

непубличных решений, поэтому власть не очень заинтересована. И пока все структуры, которые занимались хозяйственными функциями в электроэнергетике, тоже играют больше роль как олигархи власти, чем как самостоятельные игроки. Но потихоньку формируется процесс, когда реальный бизнес занимается этим сектором. Поэтому шансы на то, что ситуация должна меняться, растут.

Теперь принципы, которые мы хотим менять, и те инструменты, о которых Вы здесь говорите два года, наш институт в этом смысле тоже много делает, мы в этом деле Ваши соратники.

Даниил Цыганков: Особенno работа Вашего института заметна в направлении оценки уровня социально-экономического развития муниципалитетов.

Сергей Сиваев: Да. Вы знаете, для того, чтобы принять все, о чем говорил Олег, нужна определенная база. Необходима определенная культура принятия управленческих решений, должна быть определенная культура целеполагания, причем культура не словесная, а реальная. Мы столкнулись с такой ситуацией в тарифном регулировании: никакого целеполагания вообще нет. Такая же ситуация складывалась и складывается в определенной степени и сегодня, когда речь идет о городских стратегиях развития муниципальных территорий, регионального развития. Как правило, это все некие качественные вещи, которые очень трудно измеряются некими вещественными показателями. А вот культура мониторинга, культура оценки текущей ситуации, такой культуры не было вообще. И то, что делает наш институт, во многом связано с тем, чтобы формулировать цели и находить отражение этих целей в каких-либо экономических показателях, которые имеют количественную оценку, создавать систему мониторинга, некое информационное пространство для того, чтобы понимать, во-первых, достигается ли цель, как она достигается во времени и сколько стоит достижение этой цели. Второй шаг – решение какой-то задачи способствует достижению цели или нет. Это самый реальный вопрос.

Что здесь еще действительно важно, если мы говорим о бюджетном процессе. Это работа на результат, а не на процесс. Главная проблема, с которой мы сталкиваемся, когда говорим о работе административных структур, — для них это совершенно непривычная и неудобная среда. Административные структуры привыкли работать в рамках процесса, а не результата. Вся система на любом уровне, на муниципальном в том числе, построена так, что все хотят быть в процессе, и мало ориентирована на результат. Это изъян, который недостаточно разрешен: вся система в этом смысле остается такой, какой она и была.

Проблема тарифного регулирования в этой связи может быть разрешена более быстрыми темпами, чем, например, проблема совершенствования административного управления или отраслевых рынков. Почему? Здесь содержательно цель ясна. Если в сфере государственного и муниципального управления есть какие-то механизмы поведения и мы, применяя оценивание и определяя результаты, вторгаемся в эти механизмы, то сфера тарифного регулирования интеллектуально пустая. По существу она довольно узкая: специалистов по регулированию деятельности монополий в России практически нет. Квалификация наших сотрудников Федеральной службы по тарифам иногда вызывает такую грустную улыбку.

Даниил Цыганков: А откуда они возьмутся? Если экспертов в этой сфере нет?

Сергей Сиваев: Это то, о чём мы говорили. Действительно проблема образования стоит на любом уровне. Конечно, это экономисты. Если мы хотим, чтобы этот процесс был экономическим, то нужны экономисты, причем сомнений в этом никаких нет. Причем опять-таки процедура тарифного регулирования – это такая штука, которая в принципе может быть формализована в значительной степени процентов на 90%. Неформализованным остается как раз таки процесс оценки. Что у нас не формализовано? Это некие цели, параметры, которые определяют достижимость этих целей, а все остальное у нас может быть формализовано. Вся кухня, связанная с принятием решения, она формализуется предоставлением информации, системой мониторинга – это почти бухгалтерская работа, просто нужно ее формализовать. Процент интеллектуальной работы – это то, как перейти из одного состояния в другое, сколько на это нужно, какой эффект мы от этого получим, это задача абсолютно содержательная. Это все описано в методических основах, которые инструмент оценки и дают.

Что здесь еще важно, чтобы долго Вас не отвлекать? Чем российская ситуация принципиально отличается от ситуации английской, даже не британской? Действительно, Англия одна из уникальных стран, где вся инфраструктурная сеть находится в частных руках, т.е. приватизирована. Общемировая тенденция склоняется не к полной приватизации, а к государственно-частному партнерству. Если мы говорим о полной приватизации, то понятно, что игроков появляется не так много и регулирование этих игроков – задача общегосударственного масштаба даже для таких стран, как Великобритания. Если мы говорим о государственно-частном партнерстве, то это другая коллизия. Вкратце это – публичная собственность и основные средства, и частное управление этим средствами на основании контракта. Здесь возникает вопрос о том, сколько стоит управление. Цена

управления по существу – это те деньги, которые управляющая компания получит от продажи своих товаров и услуг. И здесь возникает вопрос договора между основным собственником и бизнесом. Если это некая федеральная власть, то концепция разрушается. Так устроена система управления коммунальным комплексом практически на всем юге Европы, в Италии и Испании. На севере другие схемы. Мы склонны полагать, что эта схема для России наиболее привлекательна. В этой связи возникает следующая ситуация: регулирующих органов в сфере тарифной политики должно быть много. В этой связи важна процедура формализации того, что можно формализовать, и принятия альтернативного административного решения. Мы очевидно идем по этому пути с учетом некоторых отклонений, которые пронизывают российское общество сегодня. Процедура обеспечения управлеченческих решений здесь достаточно важна. Перспективы у этой задачи чрезвычайно большие.

И в заключении о том, о чем надо было бы, наверное, сказать в самом начале. Мы с Олегом в ходе подготовки сообщения о методах тарифного регулирования, которые формируют квазиконкурентную среду в этом секторе – среду, которая заинтересовывает поставщиков снижать издержки. Таких методов есть несколько, их можно назвать – метод приватизации сектора в целом и метод нормирования доходности на привлеченный капитал – в любом случае, и в том, и в другом методе есть шаг, который не подлежит формализации, которые оценивается из совокупной информационной базы, исходя из некого эффективного целеполагания. Т.е. тарифное регулирование неизбежно содержит в себе тот шаг, который из некой суммы складывается.

Даниил Цыганков: А это формализованный шаг?

Сергей Сиваев: Методы формализации этого шага есть разные, но там креативная составляющая имеется. Можно формализовать все, кроме этого. Приведу пример. Простой метод, когда тариф на следующий период определяется из исходного тарифа плюс неких ожиданий (инфляционных и т.д.) и минус то, что связано с повышением эффективности работы предприятия. Инфляция минус некий икс. Критерий повышения эффективности предприятия определяется исходя из некой информационной базы: подбираются критерии, как оно двигалось по определенным индикаторам и исходя из анализа подобных предприятий. Есть база, исходя из нее могут быть определены конкретные задачи. Но при расчете этого икса есть масса недостатков. Это творческий процесс. Такие же штуки есть, когда мы определяем норму доходности на единицу привлеченного капитала. Но как сделать так, чтобы инвесторы и не нажились, и не ушли из этого сектора, это вещь в дос-

таточной степени качественная. Методики какие-то есть, но необходимо некое интеллектуальное усилие.

Я в большой степени, может быть, такое провокационное сообщение сделал. Если есть какие-то темы для дискуссий и для вопросов, то я с удовольствием попытаюсь на них ответить.

Даниил Цыганков: Спасибо большое! Предлагаю перейти к первому кругу вопросов. Вопросы можно задавать обоим докладчикам.

Валентина Быкова: А в чем должна заключаться политическая воля?

Сергей Сиваев: Тут такая штука. Политическая воля зависит от периода. Сейчас есть политическая воля, а в ближайший год ее не будет. Но политическая воля формулируется вот в чем: не повышать тарифы выше, чем это возможно. После такого посыла методологическая часть уже остается не важной. Это уже не царское дело. Если политическая воля формулируется таким образом, что я не заинтересован в экономике этого сектора, то другие вещи, связанные с оценкой, уже становятся бессмысленными, они остаются ненужными. И у нас была очень позитивная динамика с 2003 по 2005 гг. в рамках подготовки законов по различным жилищным аспектам был период господства либеральной мысли. Но много всяких либеральных идей так и остались не опробованными. А в техническом плане все началось тормозиться. Например, те вещи, что тарифы устанавливаются на федеральном уровне. Если инвестор приходит, то ему придется сталкиваться с ситуацией установления жестких тарифов. Какие-то возможности для принятие жестких решений в сфере тарифного регулирования может быть появятся в 2008 году, но какие точно, пока не знаю.

Валентина Быкова: А есть ли какая-то специфика в мегаполисах? Что там происходит с тарифным регулированием.

Сергей Сиваев: Интересно вот что. У нас сейчас есть города, которые занимаются тарифным регулированием частично. Все эти идеи, связанные с мотивацией, с балансом стоимости и выгоды – иногда это происходит. Например, в Перми очень неплохая ситуация, поскольку мы с ними очень много работаем. Неплохая ситуация в Калининграде, есть перспективы. Бывают истории с откатами, личности никто не отменял. Например, в Череповце. Поэтому в городах ситуация достаточно разная. Хотя общая ситуация следующая:

политические вещи серьезно преобладают над экономическими. Причем вещи противоречивые: сначала говорят, что тарифы повысят, а когда речь заходит об участии частного бизнеса в этой сфере, многие мэры считают, что это означает пустить козла в огород. На самом деле, это угроза реальная. Частный бизнес строит свою работу иногда не на эффективности, а на подрядных работах: сами себе заказывают.

Валентина Быкова: А что Вы можете в этой связи о Москве?

Сергей Сиваев: История первая. В Москве потребитель оплачивает электроэнергию частично, часть оплачивает городской бюджет, а часть федеральный. Это прямые дотации на электроэнергию. Чем больше жилья, тем больше тебе помогают.

История вторая. Москва, если говорить жестко, это пример коммунальной незэффективности. Реальная стоимость коммунальных услуг в Москве в 2 раза выше, чем во всех центрах. Здесь два условия. Эффект мегаполиса состоит в том, что его содержание становится дороже, чем в малом городе. А второй аспект – эффект субъективный, это государственный монополизм. То, что в Москве дороже коммунальные услуги – это правда.

Валентина Яхнина: У меня вопрос по инвесторам. Сейчас «Газпром» достаточно живо интересуется акциями «РАО ЕЭС». Есть ли какой-то стимул к интеграции компаний?

Сергей Сиваев: Я к этому отношусь негативно. Понятно, что где государство, где «Газпром» — непонятно. Различие есть, но оно очень расплывчатое. «Газпром» спекулирует льготными ценами на газ. Если ты не будешь с ним дружить, то будешь покупать газ на рыночных условиях. Пока у нас внутренние цены будут регулироваться таким образом, это будет оставаться.

Валентина Яхнина: А есть ли какие-то механизмы, которые могут ограничить «Газпром», кроме политических?

Сергей Сиваев: Кроме политических, нет.

Владимир Римский: А как Вы в целом оцениваете реформу «РАО ЕЭС»?

Сергей Сиваев: На мой взгляд, то, что сейчас делается, это видимость реформы.

Даниил Цыганков: С Вашей точки зрения, какая модель регулирования отрасли является для России оптимальной?

Олег Вахромеев: Если мы посмотрим на другие страны, то практически во всем мире есть некая саморегулируемая организация, которая всеми этими вопросами занимается. Она финансируется из частных фондов. В Германии вообще история интересная: они сумели доказать, что отрасль соответствует определенным бизнес-стандартам, что она вообще вправе устанавливать тарифы и они напрямую общаются со службой регулирования тарифов. Мне кажется, что в России пытаются сделать нечто похожее на общеевропейский опыт. Возможно, конечно, что РАО ЕЭС просто переименуют, и оно и станет органом, который будет выполнять роль такой саморегулируемой организации.

Сергей Сиваев: У меня есть другая версия. Конечная цель такая, что окончательное решение принимает не саморегулируемая организация, а само организованное общество. Я сейчас не готов об этом спорить. Функция не помогать государству, а взять на себя часть функций, которые осуществляет государство. Мы сейчас о такой цели даже не будем мечтать, потому что численность Федеральной тарифной службы за последние два года выросла в три раза. Тенденция угрожающая, никому ничего не отдадут просто так. Идти по этому пути, чтобы они чем-то делились, очень сложно.

Есть вторая возможность. Я уже говорил, что принятие решений по тарифам распределено. Это решение регионального и федерального уровня. Шанс только в том, что такие лучшие практики будут возникать, потому что когда вариантов много, то есть, что какие-то из них окажутся прогрессивными, и которые сообществу надо продвигать. Это наша стратегия, потому что мы работаем с теми городами, которые готовы что-то делать, что-то могут и, нам кажется, что это получается. Шанс как раз именно в этом. Это в большей степени не касается электроэнергетики, но шанс в том, что будут возникать яркие пятна, которые будут светить. Сегодня надежда только на это, потому какой-то единой тарифной политики я сегодня не вижу.

Даниил Цыганков: А что страшного в том, что это начинается с регионального уровня? В Швейцарии все тоже начиналось с отдельных кантонов.

Сергей Сиваев: Я, к сожалению, такого примера получить не могу. Какие-то позитивные начала есть, если бы их не было, то вообще не было смысла чем-то заниматься. Сообщество какие-то силы консолидированные определенные имеет. Есть очень хорошая

Ассоциация городов Сибири и Дальнего Востока. Все это есть. Но качество содержательного разговора оставляет желать лучшего, потому что они в большей степени желают удержать свои бюджетные средства. Эта задача, которая сегодня стоит на повестке дня, для них важнее.

Я еще несколько слов хотел сказать, почему бизнесу это важно. Нужно понимать, как устроена внешняя среда. Какие внешние ограничения, какие внешние условия? Понятные внешние условия – стратегически важно с точки зрения развития бизнеса. Они в любом случае будут эту ситуацию продавливать. Сегодня тот, кто в большей степени работает за цивилизованный тарифный процесс, — это как раз бизнес.

Владимир Римский: Можно в продолжении вопроса. А где же эти субъекты? Кто будет отслеживать лучшие практики? Ведь это же надо обобщать на федеральном уровне. Сейчас это некому даже рассказывать. Это должна быть функция госуправления, писать эти практики, разрабатывать практические рекомендации, распространять, контролировать, как они учтены.

Сергей Сиваев: Я думаю, что не открою военной тайны, когда скажу, что когда в Правительстве РФ говорят о Минрегионе, то все как-то говорят это с усмешкой. Как какую-то содержательную силу никто это ведомство не рассматривает.

Владимир Римский: Ведь это важно. Как распространить эту схему? Я про схему спрашиваю. Нужно рассказывать, объяснять. С кем об этом говорить?

Сергей Сиваев: То, что есть сегодня, распространение практик на региональном уровне. Как это все наверх поднимать, я не знаю.

Даниил Цыганков: Спасибо за вопросы, теперь — выступления!

Владимир Римский: Можно пару слов. Первое – то, о чем я задавал вопрос. Необходимы субъекты, которые будут это все распространять. Этим наша ситуация отличается от германской. Если там что-то начнется с муниципального уровня, то это дополнительная функция, это дополнительные средства. И все эти процессы, которые начинаются снизу вверх, они блокируются. Я не знаю ни одного такого предложения, которое бы прошло.

Второе – насчет политической воли. Не надо заблуждаться – политическая воля направлена на две вещи: завоевание власти и удержание власти. Поэтому политическая воля,

направленная на совершенствование тарифного регулирования, не может существовать по определению. Это к власти отношения не имеет, слишком сложный вопрос.

Приведу пример. Есть у нас такой город замечательный Ульяновск. Периодически возникает вопрос, чтобы переименовать его в Симбирск. Здесь политической воли не получится: примерно равное число сторонников того и другого. Поэтому любой вариант проигрышный для политика – все. Если не показать однозначно позитивную схему регулирования, чего, по-моему, невозможно сделать, то это однозначно проигрышно. Лучше за это не браться. Вот Вы увидите, у нас начались выборы, будут политические процессы, будут кандидаты, будет Иванов что-то рассказывать, будет Медведев. Это проигрышная тема для кандидатов. Нужно уповать не на политическую волю, а на саморегулируемые организации, но как их побеждать, я не знаю.

Сергей Сиваев: Небольшое дополнение к Вашему тезису. В России сейчас есть 4-5 организаций, которые себя позиционируют как национальные коммунальные операторы. Мы пытались их сорганизовать: давайте создадим нечто общее, что поможет Вам отстаивать общие интересы. Они же очевидны. Через 10 минут обсуждения начинается грубость. Вроде бы общих интересов больше, чем конфликтных. Но обсуждения не получается.

Владимир Римский: Это самосознание. Нет склонности продвигать корпоративные интересы. А вместо этого существует поддержка коррупционных практик. Поэтому третий тезис, хотя не хотел сегодня о коррупции говорить. Пока мы не научимся этому противостоять, ничего не получится. В коммунальной сфере очень сильные экономически, финансово, коррупционные силы. Необходимо делать прозрачный рынок. Давайте договоримся, Вам же потом будет лучше. Но для этого надо сначала сложиться.

Даниил Цыганков: Спасибо за участие в нашем заседании. К сентябрю выйдут второй и третий сборники нашего коллоквиума. Второй – за 2006 г., третий – за 2007 г. Хотел бы еще раз пригласить всех поучаствовать в сентябрьской конференции по оцениванию. Спасибо! Всего доброго!

Раздел 2: Тезисы участников конференции «Реформы и оценивание политик и программ», 26-28 сентября 2007 г. в ГУ-ВШЭ

Пленарные заседания

Х. Вольманн¹

Reforms as experiments – cases and experience from the international context

(USA, Germany, Sweden)

I. „Reforms as experiments“ – a approach to “improved policy-making”?

In 1968 Donald Campbell, a renowned American psychologist gave a lecture (see Campbell 1968) in whose title “reforms as experiments” a leitmotif was struck of what was part and parcel of policy-making in the 1960s – at first in the USA and subsequently also in other “Western” countries, such as in (West) Germany and in Sweden (see Hellstern/Wollmann 1983)..

This “new wave” and profile of policy-making was marked particularly by five features.

- First, it rose in a period of *reform policies* through which governments attempted to meet new social and infrastructural challenges. In the USA which were faced with mounting social (and ethnic) problems and tensions particularly in big cities a “War on Poverty” was embarked upon revolving around social action programs. In European countries reform policies were directed at further advancing the welfare state and its public infrastructure.
- Second, in order to carry out such expansion of reform policies the political and administrative structures of state and local government were to be “modernised” by improving its *planning, information and management* capacities. Temporarily so called PPBS (Planning Programming Budgeting System) became the “trade-mark” of a planning logic meant to make future developments and events more “predictable” and transparent.
- Third, within the “management cycle” (running from policy formulation through implementation to termination) *evaluation* was introduced as an analytical tool to identify the processes and results of (reform) policies and measures and to “feed them back” to the policy makers and project managers.

¹ Hellmut Wollmann – professor-emeritus at the Humboldt-University (Berlin, Germany); Past President of European Evaluation Society. Email: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

- Fourth, the conceptualisation of reform policies and of planning and evaluation procedures went hand in hand with an unprecedented involvement of (social) scientists and “*scientification*” of policy making.
- Finally (and most important to our topic), the claim and idea of placing policy-making on a more “scientific” basis epitomised in the concept of Donald Campbell’s call for “reforms as experiments” through “*social experimentation*” that, conceptually and methodologically drawing on natural science-type experiments, were meant to “test” certain policy programmes and policy measures by way of scientifically designed, conducted and evaluated projects (see Danielson 2007: 301).

2. Concepts and methodology of “social/policy experimentation”

“Social/policy experiments” mostly come as policy programs or policy measures to be “tested” by way of “experimentation”. Typically such experiments aim at identifying the results and consequences in terms of the “efficacy” or “effectiveness” of policy programs and measures, while the their “efficiency” (as the relation and ratio between input/costs and output/benefits are left to the self-standing type of “cost-benefit” analyses).

Another variant of “social/policy experimentation” can be seen in “*sun-set legislation*”, insofar as it is directed, as “experimental legislation”, “testing” a piece of legislation or a legal provision by putting in force for a certain (“experimental”) period of time and by evaluation its effectiveness (see Wollmann 2006: 217).

Methodologically the “classical” form of “social/policy experiments” hinge, in being tailored on the “natural science” experiment, on selecting and juxtaposing a “treatment group” and a “control group” – with the “treatment group” being exposed to the policy programme or measure (methodologically called “treatment”) under consideration, on the one hand, and the “control group” which should be as “identical” as possible (“ceteris paribus”) with the “treatment group” except for the crucial feature of not being exposed to the “treatment” (see Wollmann 2007: 397 ff.). Under this given constellation it is assumed that any change in which the “treatment group” differs from the “control group” can be “causally” related to the policy programme/measure (“treatment”). In its methodologically rigorous form the selection of the two groups can be done by random sampling or, as a methodologically feebler “second choice”, by a “matching” process. Needless to say that the analytical “performance” and conclusiveness of the experimental arrangement essentially depends on whether and to which the “being identical” (ceteris paribus) clause can be realized between the two groups under discussion.

Another important methodological approach is the “time series” analysis which, in its “crude” form, comes as an “before and after” account. Since the mere “before/after” (“praetor/propter”) conclusion is methodologically weak, its validity can be enhanced by combining the “before and after” analysis with a “control group” design.

3. Selected examples from the US, Germany and Sweden

In the following only a few examples can (sketchily) be given.

USA

- Initiated in 1964 the *Head Start* program was the earliest and largest “social experiment” undertaken in the “War on Poverty”. Aiming at improving the educational performance of minority youth by offering summer schools to them, the programme was conducted (and evaluated) by selecting, by way of random sampling, some 2000 children to be exposed to the “treatment” of the summer school, on the one hand, and a “control group”, on the other hand.
- A later “social experiment” was the *New Jersey Negative Income Tax Experiment (NIT)* which had several “treatment groups”, each of which was subject to a different combination of minimum guaranteed income and a tax rate on income earned above the guarantee. The core aim was to test whether adults would reduce their hours of work if they knew they were guaranteed a minimum income (see Haveman 1987).
- In some US States “speed control” experiments were undertaken to find out whether there is a (cor-)relation between the speed on motorways and the mortality toll.

Germany

(West) Germany, too, saw a spree of “social/policy experiments” in the late 1960s and early 1970s (see Hellstern/Wollmann 1983).

- In most regions (Länder) large scale “experiments” were undertaken to identify and evaluate the educational performance of traditional primary schools, on the one hand, and of the (reformist) “comprehensive schools”, on the other.
- In the early 1970s large-scale “speed control” experiments were carried out both on the national roads and on the Autobahnen.
- In some Länder “experimental clauses” were introduced in local government legislation meant to allow the municipalities, for a period time, to be exempted from certain legal

(particularly budgetary) provisions and to evaluate the effects possibly feeding into future legislation. (see Wollmann 2006: 217).

Sweden

- In Sweden, in the mid-1970s, the “Free Commune experiment” designed to give selected municipalities the opportunity, under an evaluation scheme, to be exempted from certain provisions of the existing local government legislation in order to widen their local autonomy. The results of the experiment came to bear in the legislative amendment of 1990 (see Balder-sheim/Ståhlberg)

4. Methodological problems

Serious methodological problems arise from the difficulty to spell out and define “measurable” goals, since, for instance, in education, the performance goals are typically multi-dimensional. By contrast, “technical” parameters, such as the rate of speed and the scale of traffic mortality in speed control experiments lend themselves more easily to “measuring”.

In most examples, establishing the “as identical as possible” (*ceteris paribus*) clause on which the “experimental” logic hinges is often difficult to achieve.

Thus, the evaluative findings of “social experiments” have often been criticised and questioned on methodological grounds (which not seldom “camouflage” disagreement on substantive policy matters).

5. Ethical problems

By some the question has been raised whether it can be morally justified to “experiment” with human beings like in a “zoological laboratory”. Apart from these general moral qualms, it has been questioned whether, in view of the constitutional principle of equality, experimental designs are legally acceptable according to which one group of citizens, say, receives “benefits” (such as housing allowances) on “experimental grounds”, while other citizens, on the “experimental” purpose to form a “control group”, are explicitly excluded from such benefits..

6. Political problems of subsequently accepting and using the analytical evidence from “social/policy experiments”

While, in pursuit of Campbell’s call for “reforms as experiments”, the design, conduct and evaluation of social/policy experiments are guided by “scientific rationality” and its commitment (ideally) to the (interest-free, non-partisan) “search for truth”, their “scientific” findings are often confronted with the “real world of politics” and its prevalent “political rationality” which is imbued with the political and interest of different stake-holders and political, administrative, economic etc actors each of whom may have a very different interest in interpreting, accepting or rejecting the findings. Thus, as it has documented in extended international research that has been undertaken on so called “knowledge utilization”, social science-produced findings and evidence often encounter serious difficulties and hurdles to make their way into political and administrative decision-making, being often blocked by influential political groups and actors whose interests would be touched, if the analytical findings were accepted and translated into political decisions.

7. Perspective

Despite the manifold methodological and political difficulties and hurdles social/policy experimentation has encountered as a strategy and an approach to pursue policy-making on a more “scientific” or at least an analytically more “enlightened” ground, there is hardly any doubt that, over the years, not least as a result of “social experimentation” and of ensuing evaluation, policy-making has unmistakably moved towards what has been called “*evidence-based policy-making*”.

References:

1. Baldersheim, Harald/ Stahlberg Krister (eds.) 1994, Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernisation in Scandinavia, Aldershot: Dartmouth Publ.
2. Campbell, Daniel T. 1969, Reforms as Experiments, in: American Psychologist, pp.409ff.
3. Danielson, Caroline 2007, Social Experiments and Public Policy, in: Frank Fischer et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press: Boca Raton etc, pp. 381 – 392.
4. Haveman, Robert H. 1987, Poverty Policy and Poverty Research, Madison WI: University of Wisconsin Press

5. Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut 1983, Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, in: Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (eds.), Experimente Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Opladen. Westdeutscher Verlag, pp. 1-78.
6. Wollmann, Hellmut 2006, Evaluation und Verwaltungspolitik, in: Stockmann, Reinhard (ed.), Evaluationsforschung, 3. Aufl., Waxmann: Münster etc., pp. 207-233.
7. Wollmann, Hellmut 2007, Policy Evaluation and Evaluation Research, in: Frank Fischer et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press: Boca Raton etc, pp. 393- 402.

Ж. Квечен²

The Strategic Intent of evaluation in Public reforms

Due to higher attention to Public reforms, the focus of evaluation is shifting from small projects to national programmes and policies. This shift requires a systemic approach to evaluation so that policy decisions can be informed by knowledge streams that are the result of continuous analysis. In addition, Evaluation function is more and more used with a prospective approach, aiming at better informing the design and implementation of Public reforms, and demonstrating what works and what doesn't work in public reforms.

The presentation will also introduce best practices and lessons learned of the United Nations Evaluation Group (which is composed of the Head of Evaluation offices from 18 UN agencies) in using Evaluation to inform Public reforms.

² Jean Quesnel – Director of Evaluation Office, UNICEF Headquarters (New York, USA). Email: jquesnel@unicef.org

The role of evaluation in evidence-based policy making

Evidence-based policy has been defined as an approach that “helps people make well informed decisions about policies, programmes and projects by putting the best available evidence at the heart of policy development and implementation”. The concept of ‘evidence-based policy’ has been gaining currency over the last two decades. Literature suggests that this new interest in bringing impartial evidence to the policy making process comes in response to a perception that Government needs to improve the quality of decision-making.

Policy makers are increasingly asked to explain not just what policy option they advise and why they think it is appropriate, but also what they know of its likely efficacy. Proponents of evidence-based policy and practice acknowledge that not all sources of evidence are of a sufficient quality to form the basis of sound policy making. Many research and evaluations are flawed by unclear objectives, poor research/evaluation designs, methodological weaknesses, inadequate statistical reporting and analysis, selective use of data, and conclusions that are not supported by the data provided. The presentation will explain how UN agencies are supporting Governments in the CIS region to use good quality Evaluations to strategically inform Public reforms.

³ Marco Segone— Senior Regional Monitoring & Evaluation Advisor, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the CIS (Geneve, Switzerland). Email: msegone@unicef.org Muhammad Usman Akram - Regional Evaluation Advisor, UNDP Regional Center (Bratislava, Slovakia). Email: muhammad.usman.akram@undp.org

Сессии 1,4 и 7. Оценка регулирующего влияния

Д. Соболь⁴

Особенности внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия в государственных органах власти

Под оценкой регулирующего воздействия принято понимать процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели, а также анализа преимуществ и недостатков каждой из опций с точки зрения важности решаемых задач, выгод, издержек и рисков с изучением возможных альтернатив и учетом воздействия регулирующего решения на все заинтересованные стороны с целью установления баланса интересов. Как правило, выделяют три основные фазы оценки регулирующего воздействия: предварительную, сопровождающую и ретроспективную.

Необходимо отметить, что в настоящее время в России существуют определенные механизмы, которые в принципе направлены на повышение качества регулирования. Однако, поскольку на практике значительное количество действующих регуляторных норм либо носят характер административных барьеров, либо неэффективны с точки зрения достижения поставленных целей регулирования, действующие механизмы нуждаются в дополнении.

Более чем тридцатилетняя история исследований сформировала оценивание политик и программ и, в частности, оценку регулирующего воздействия как самостоятельное междисциплинарное направление в социальных науках. Несмотря на то обстоятельство, что в реальности оценивание проводимой политики является скорее исключением из правил, современные — в первую очередь, европейские — тенденции скорее позволяют делать оптимистические выводы о дальнейшем развитии оценивания в различных направлениях.

Методология и инструментарий оценки регулирующего воздействия на сегодняшний день представляются в достаточной степени проработанными, о чем свидетельствуют целый ряд западных публикаций [1, 2], при этом, однако, вопросам непосредственно внедрения процедуры оценивания на государственном уровне уделяется недостаточное вни-

⁴ Дмитрий Соболь - старший эксперт Информационно-консультационного центра "Бизнес-тезаурус" (Москва, Россия). Email: dvsobol@mail.ru

мание. Наиболее интересными с точки зрения вопросов внедрения практики оценивания на Западе представляются работы, являющиеся в большей степени обзорными [3, 4]; в России вопросы внедрения оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику государственных органов власти затрагивались в работах Тамбовцева В.Л., Крючковой П.В., Шаститко А.Е. и др., а также в исследованиях АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» и Института оценки программ и политик (ИОПП).

В настоящем докладе будет осуществлена попытка систематизировать существующий опыт в области внедрения оценки регулирующего воздействия на государственном уровне, представить ряд рекомендаций и обозначить ключевые направления работ по внедрению оценки регулирующего воздействия.

Так, в частности, в исследованиях, проведенных АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» в 2005 году, установлены ключевые направления, связанные с повышением качества принимаемых решений, состоят в следующем:

- Улучшение качества регулирования посредством ужесточения процедуры подготовки проектов нормативных правовых актов и внедрения четких единых критериев, применение которых обязательно при разработке регулирующих решений;
- Совершенствование институциональных основ политики, направленной на повышение качества регулирования;
- Осуществление оценки регулирующего воздействия для всех вновь принимаемых нормативных правовых актов, внедрение соответствующих системных элементов в соответствии с заранее разработанным планом;
- Расширение консультаций и общественных обсуждений в процессе подготовки проекта нормативного правового акта.

Принимая во внимание отсутствие в Российской Федерации нормативных требований, обеспечивающих обязательную оценку экономической целесообразности принятия нормативных правовых актов, необходимо также выделить основные направления, на которых должна быть сосредоточена работа по внедрению непосредственно элементов оценки регулирующего воздействия:

- Обеспечение гарантий надлежащего проведения оценки регулирующего воздействия;
- Разграничение полномочий и распределение ответственности;
- Развитие и внедрение эффективных механизмов сбора и анализа информации;

- Повышение профессиональной подготовки разрабатывающих и принимающих регулирующие решения государственных служащих;
- Целеполагание при проведении оценки регулирующего воздействия;
- Повышение прозрачности, привлечение представителей экспертного и гражданского сообщества.

Принимая во внимание результаты недавних исследований, проведенных АНО ИКЦ "Бизнес-Тезаурус" [5], представляется целесообразным рассмотреть возможность построения системы оценки регулирующего воздействия, например, следующим образом: при Правительстве РФ и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ создаются экспертно-консультативные советы (переменного состава для целей оценки регулирующего воздействия конкретных регулирующих решений) в статусе совещательных консультативных органов, заключение которых будет необходимо для принятия нормативного правового акта (порядок их формирования и проведения экспертизы детально прописан в проекте). В министерствах образуются специальные структурные подразделения, осуществляющие оценку регулирующего воздействия, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти наделяется координирующими функциями, функциями информирования и обучения заинтересованных лиц, в том числе государственных служащих, подготовки ежегодных докладов, публикации отчетов, проведения мониторинга политики регулирования (дерегулирования) в стране и за рубежом.

Построение эффективной системы регулирования, оптимизации государственного регулирования, упорядочения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности должно включать два блока: первый – состоящий в создании эффективной системы принятия решений для введения нового регулирования, второй – представляющий собой программу пересмотра уже принятого регулирования на предмет его экономической целесообразности, в том числе периодическую оценку регулирующих мер на предмет их целесообразности и эффективности с целью устранения избыточных административных, экономических и организационных барьеров.

Литература

1. Böhret, Carl; Konzendorf, Goetz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung. Baden-Baden: Nomos, 2001.

2. Evaluierung der Gesetze /Gesetzesfolgenabschätzung in Oesterreich und im benachbarten Ausland / hrsg. Von H. Schäffer. –Wien: MANZsche, 2005.
3. Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach». European Commission, European Communities, 2000.
4. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries, Dublin, 2004.
5. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия», Литвак Е.Г., Миггин С.В., Соболь Д.В. и др.- М., 2005.

В. Колегов⁵

Оценка регулирующего воздействия в России:

текущее состояние и перспективы развития

Постановка проблемы и ее актуальность

Практику принятия многих политических и экономических решений в Российской Федерации, результаты которой можно наблюдать в последнее время, нельзя назвать вполне удовлетворительной. Наиболее яркие примеры «провальных» на сегодняшний день инициатив в области монетизации льгот, регулирования положения с мигрантами и др. свидетельствуют о неумении лиц, принимающих решения на государственном уровне, прогнозировать возможные последствия, к которым приведут те или иные меры. Инструментарий оценки регулирующего воздействия, используемый на стадии принятия решений, т.е. в процессе подготовки нормативно-правовых актов, позволяет существенно снизить риск принятия заведомо неэффективных и нецелесообразных решений на государственном уровне.

Несмотря на успешную практику проведения ОРВ за рубежом, российская практика проведения анализа экономической целесообразности нормативно-правовых актов с использованием инструментария ОРВ находится в зачаточном состоянии и является бессистемной и фрагментарной. Вероятнее всего, это связано с существующими проблемами,

⁵ Виталий Колегов - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). Email: vkolegov@yandex.ru

препятствующими полноценному развитию ОРВ. Поэтому именно сейчас необходимо обсуждать те ограничения, с которыми сопряжено текущее и дальнейшее развитие ОРВ в России как самостоятельного и важного вида оценивания, а также предлагать конкретные шаги, в т.ч. на государственном уровне, чтобы направить вектор развития ОРВ в русле дополнительных механизмов, обеспечивающих принятие эффективных управленческих решений на государственном уровне.

Содержательная часть

С целью анализа текущего состояния оценки регулирующего воздействия в России, обозначения проблем, связанных с ее проведением, и понимания перспективы ее использования, автором в марте-апреле 2007 г. был проведен экспертный опрос среди представителей организаций и институтов, которые в той или иной степени занимаются или занимались проведением подобного рода оценивания. По результатам проведенного опроса основные полученные выводы можно представить следующим образом:

- 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 и, одновременно, для повышения инвестиционной привлекательности страны.
- 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 реше-

ний, отсутствие политической воли, отсутствие необходимых правовых оснований проведения ОРВ, в целом слабая заинтересованность различных акторов в ее проведении и т.д.), являются скорее следствиями, причинами «второго порядка» более важных проблем. По нашему мнению, основными ограничениями развития ОРВ в России является отсутствие ответственности 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. Это, 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 ренто-ориентированному поведению;

— Несмотря на то, что однозначно определить вектор развития ОРВ в России пока нельзя, стоит отметить факторы, стимулирующие ее распространение: 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 ...».
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. Буев В.В., Крючкова П.В., Литvak 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.
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.
8. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/БЭА. – М.: ТЕИС, 2005.
9. Тамбовцев В.Л. Принципы и методы экономического анализа нормативных актов. Экономический анализ нормативных актов / под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001.

Перспективные подходы к оцениванию экономического эффекта при переходе к новой системе стандартизации в электроэнергетике

На сегодняшний день стоит задача приведения существующей нормативно-технической документации «РАО ЕЭС» в соответствие с духом и требованиями № 184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» при одновременной гармонизации с международными стандартами. Целью такой трансформации НТД следует считать обеспечение приемлемого уровня безопасности, в том числе национальной, при минимизации затрат на всех уровнях и для всех задействованных субъектов.

С учетом поставленной цели, разработка проекта новой системы стандартов «РАО ЕЭС» должна быть увязана с параллельным проведением экономической оценки затрат на реализацию предлагаемой системы нормативных требований всеми субъектами на всех уровнях, а оценка — проводиться на основе алгоритмизированной методики оценки затрат.

С другой стороны реформаторы электроэнергетики во главе с Анатолием Чубайсом нуждаются в создании определенной «счетной модели» новых технических стандартов, т.е. в методике, с помощью которой можно было бы посчитать затраты, эффективность и т.д. Этот момент имеет принципиальный характер, так как именно он дает прозрачность для инвесторов и других заинтересованных лиц.

С 2005 г. Фондом поддержки законодательных инициатив и Институтом оценивания политик и программ ведется работа по разработке такой методики. Для этого были сформулированы следующие цели:

1. Оценка экономического эффекта, возникающего как результат присоединения организаций-субъектов электроэнергетики к оцениваемым стандартам. Проведение финансово-экономического обоснования позволяет дать максимально объективную оценку экономического эффекта присоединения, выраженную в денежной форме;

2. Оценка абсолютных затрат исполнения текущей системы требований и разрабатываемой системы стандартов;

⁶ Александр Беляев - зам. генерального директора Института оценки программ и политик (Москва, Россия). Email: alexander.belyaev@gmx.net Михаил Гладков - старший эксперт Института оценки программ и политик. Email: gladkov@iopp.ru

3. Содействие разработчикам стандартов в достижении максимальной оптимизации затрат субъектов электроэнергетики при исполнении норм стандартов (при неснижаемом уровне безопасности).

В соответствии с предложениями по модернизации системы стандартизации в электроэнергетике, основной задачей модернизации системы стандартов является формирование более эффективной конфигурации требований на основе перераспределения требований с одной стороны между самими объектами, с другой – между уровнями регулирования при сохранении *существующего уровня безопасности*.

В ходе модернизации системы стандартизации, существующие требования анализируются и перераспределяются на основе трехмерной матрицы требований следующего вида: (1) исполнитель требования; (2) потенциальная “жертва” при невыполнении требования; (3) время исполнения и предъявления требования. Требования, не встраивающиеся в матрицу, признаются избыточными.

Таким образом, для стандартов объектов (исполняемых организациями — субъектами электроэнергетики), экономический эффект в общем случае будет определяться соотношением значений совокупных затрат внедрения и исполнения требований стандарта и изменением объемов возникающих убытков непштатных ситуаций (в силу исполнения требований стандарта). Изменение расходов исполнения требований стандартов (расходов поддержания безопасности) оказывает влияние на изменение средней суммы убытков, возникающих в связи с возникновением непштатных ситуаций. При этом в общем случае увеличение затрат исполнения требований стандарта (стоимости поддержания безопасности) снижает риски и объемы возникающих ущербов для субъекта электроэнергетики.

Следует отметить, что в настоящее время в отечественной научно-исследовательской и экспертной практике аналогов подобной методики не существует. Иностранные разработки не могут быть скопированы напрямую в силу отличающихся целей их применения, а также кардинально иной политической и управляемой культуры и политико-управленческих циклов, в контексте которых данные методики применяются во многих западных странах.

Представленное исследование (за 2006 г. были подготовлено около 50 ФЭО, на 2007 г. запланировано еще 143) является своего рода «пробным камнем», и, в дальнейшем, может быть использованы в рамках реализации проекта по проведению финансово-экономического обоснования разрабатываемых технических регламентов не только в электроэнергетике, но и на железнодорожном транспорте, в металлургии и т.д.

О. Вахромеев⁷

Реформа технического регулирования в РФ:

анализ взаимодействия бизнеса и власти

Очевидно, что сегодня законодательство в сфере регулирования во многом касается бизнес-структур, на которые направлены данные нормы регулирования. Таким образом, эффективное экономическое регулирование невозможно без участия самого бизнеса (об этом, например, в прошлом году говорил глава РСПП А.Н. Шохин). Актуальность данной проблемы для России очевидна в связи с проведением целого ряда реформ, связанных с административным и иным регулированием.

Привлечение бизнес-сообщества к оценке регулирующих актов является необходимой составляющей различного вида антикоррупционных программ. Вопреки сложившемуся в российском обществе мнению, бизнес заинтересован в том, чтобы работать по четко установленным прозрачным правилам. Привлечение бизнеса в данном случае позволяет выявлять те пробелы в нормотворчестве, которые являются причиной возникновения каналов для коррупции. Кроме того, бизнес заинтересован в установлении четких и понятных правил регулирования правоотношений с властью, поскольку это позволит ему заниматься эффективной лоббистской деятельностью в рамках закона и без возможных репутационных рисков.

Одной из основных целей привлечения бизнеса к оценке регулирующих актов является выявление возможных последствий введения регулирования и корректировка проектов регулирующих актов таким образом, чтобы эти последствия носили положительный характер. Обеспечить это можно также за счет привлечения независимых экспертов из бизнес-сообщества. Одним из распространенных инструментов для обеспечения такого участия является проведение экспертных семинаров или командных совещаний. Положительным примером подобных совещаний являются ежемесячные семинары-совещания "Вопросы разработки технических регламентов", которые проводятся Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по промышленной политике, Комиссией по техническому регулированию Государственной Думы и рядом общественных организаций и исследовательских институтов. В рамках работы семинаров-совещаний была проведена

⁷ Олег Вахромеев - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). Email: iamnot@yandex.ru

существенная работа по разъяснению методики составления технических регламентов и приведения их в соответствие с требованиями № 184-ФЗ "О техническом регулировании". В данном случае проведение подобных семинаров в большей степени направлено на обучение бизнес-сообщества, но наличие двустороннего диалога, безусловно, влияет и на оценку регулирующего воздействия. Обсуждение регулирования в конкретных сферах также активно способствует усилению подобного воздействия. Таким образом, в России уже делаются первые шаги по привлечению бизнеса в процесс оценки регулирующего нормотворчества, и это уже дает определенные положительные результаты.

Участие бизнеса в оценке регулирующих актов позволяет обеспечить прозрачность законодательного процесса, снизить избыточные требования (а вместе с ними и избыточное финансирование, что крайне существенно для государственного бюджета), выявить возможные последствия от внедрения новых норм. Выявление возможных последствий на стадии разработки регулирующих актов позволит повысить эффективность реформ и снизить возможные отрицательные побочные эффекты. Те шаги, которые делаются в данном направлении в России сегодня, говорят о том, что данная проблема становится все более и более актуальной

В докладе будет дана краткая теоретическая справка об оценивании регулирующего законодательства (Regulatory Impact Assessment). Содержательная часть включает эмпирические данные, полученные в ходе сотрудничества докладчика с Комиссией по техническому регулированию Государственной Думы Российской Федерации.

Е. Потапова⁸

Мониторинг закона Республики Армения «О психической помощи»

Фонд Психического Здоровья – неправительственная организация, способствующая реформам в сфере психического здоровья – явился инициатором и активным участником создания проекта закона РА «О психиатрической помощи», принятом в конце 2004 г., а в последствии (в 2005 г.) провел мониторинг исполнения того

⁸ Екатерина Потапова - специалист по оценке и мониторингу Фонда психического здоровья (Ереван, Армения). Email: kpotapova@mentalhealth.am

же закона в психиатрических учреждениях Армении. Результаты мониторинга были опубликованы в отчете, в котором также были представлены предложения как Министерствам Здравоохранения и Труда и Социального обеспечения, так и общественным и международным организациям относительно действий по решению проблем, выявленных в результате мониторинга.

Мониторинг проводился мультидисциплинарной группой экспертов и основывался на проведении опроса среди пациентов пяти различных психиатрических больниц, как в Ереване, так и в районах Армении, с применением специально разработанного опросника, интервью со специалистами, представителями общественных организаций, занимающимися вопросами людей инвалидов и прав человека. Сопоставляя полученные данные с положениями закона, мониторинг выявил реальное положение относительно исполнения законных прав людей с психическими проблемами, помещенных в психиатрические учреждения, и обеспечения государственных гарантий.

Проводились также наблюдения судебных заседаний в судах первой инстанции, апелляционном и кассационном судах по делам, касающимся принудительного лечения в психиатрических учреждениях.

Проведенный мониторинг показал, что ряд важных положений закона не исполняются, в частности, касающиеся государственных гарантий по правовой помощи, добровольного и принудительного лечения и других вопросов. Причина этого явления в основном связана с тем, что нет необходимых подзаконных нормативных актов, регулирующих исполнение данного закона.

С целью обеспечения исполнения закона «О психиатрической помощи» группа экспертов, проводившая мониторинг, представила ряд предложений Министерству Здравоохранения по разработке подзаконных нормативных актов, регулирующих вопросы добровольного и принудительного лечения, обеспечение правовой поддержки, а также обеспечение прав пациентов психиатрических больниц на частную жизнь, общение и др.

Фонд Психического Здоровья активно участвовал в разработке этих подзаконных актов, а также лоббировал их принятие Министерствами Здравоохранения и Труда и Социального обеспечения.

С целью оценки изменений в исполнении закона «О психиатрической помощи» в результате проведенного мониторинга и принятых подзаконных актов было проведено повторное исследование в психиатрических больницах по той же методологии, что и

годом ранее. В результате отметилось более активное стремление следовать положениям закона среди руководителей и врачей больниц, повысилась информированность как врачей и судей, так и лиц с психическими заболеваниями, находящихся в больницах.

Д. Гаврилов⁹

**Регулирующее воздействие законодательства о рекламе:
мировой опыт и российская практика**

Рекламный рынок России развивается быстрыми темпами, особенно в течение последних нескольких лет. Доля в ВВП России рынка рекламы приближается к 1%, а его социально-экономическую значимость для общества, которое постоянно подвергается воздействию рекламных сообщений по радио, телевидению, наружной рекламе и другим каналам маркетинговых коммуникаций, переоценить практически невозможно.

Как известно, самой значимой вехой развития российского рынка рекламы за последние годы стало принятие новой редакции Федерального закона «О рекламе», который регламентирует общие требования к рекламе и способам ее распространения, ограничивая рекламу отдельных видов товаров, определяя основу саморегулирования и госконтроля в этой сфере.

Основная цель исследования — оценить регулирующее влияние новой редакции закона «О рекламе», а также других нормативно-правовых актов, регулирующих рынок рекламы в контексте реализации рекламной политики государства, которая должна так же тщательно анализироваться, как и любая другая политика: социальная, образовательная, промышленная и т.д. Оценка проведена с опорой на концепцию политического цикла к оцениванию законодательства.

В первой части доклада рассмотрен зарубежный опыт ряда стран в области оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA) законодательства на рынке рекламы, представляющего собой оценку фактического воздействия регулирующих актов на рынок рекламы, его игроков, общество, а также на экономику в целом.

⁹ Денис Гаврилов - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). Email: howy@yandex.ru

Во второй части выступления представлены результаты оценки регулирующего законодательства о рекламе в России, базирующиеся на оценке социально-экономической эффективности Закона «О рекламе», которое является сопровождающим оцениванием, поскольку, с одной стороны, закон уже действует, а с другой, некоторые его положения вступят в силу с 2008 года.

В работе проиллюстрировано применение концепции политического цикла (policy cycle) для оценивания законодательства, основные этапы которого включают в себя: восприятие проблемы (problem perception), формирование повестки (agenda setting), формулирование политики (policy formulation), принятие решения (decision making), реализацию политики (policy implementation), оценивание результатов (evaluation) и завершение или внесение поправок в законопроект (termination / re-formulation). Таким образом, данный закон будет рассмотрен на каждом из этапов политического цикла.

В докладе представлены основные изменения по сравнению с предыдущей редакцией данного Закона; значительное внимание уделено рекламе на телевидении, поскольку, как известно, именно там сокращение рекламного времени повысило напряжение и неопределенность среди участников рекламного рынка.

В рамках выступления представлены результаты нововведений в регулирование рынка рекламы в России, включая прогноз роста цен (около 50% в 2008 году) и спроса на рекламу на телевидении, связанные с этим перераспределения рекламных бюджетов компаний на другие медиа, которое повлечет их развитие (в частности – Интернета), отношение общественности к сокращению рекламного времени, а также влияние на темпы инфляции и экономику в целом – т.е., представлен в том числе «монетизированный» эффект как результат регулирующего воздействия данной законодательной нормы.

В заключительной части приведены предложения и рекомендации по совершенствованию рассматриваемого закона, в том числе мнения участников рынка, экспертного сообщества, саморегулируемых организаций и представителей государственной власти.

Сессия 2. Новые направления в оценивании

А. Лав¹⁰

Horizontal evaluations

With more policies and programs being delivered by multiple sectors (private, public, nonprofit) and multiple partners, there is a need to closely examine both the achievements of the overall policies or programs (cross-cutting or horizontal dimensions) as well as in-depth evaluations of the contributing policies and programs themselves. This has now become one of the most important areas of evaluation, but little is known about how to do it.

Сессия 3. Зарубежный опыт

Р. Коннер¹¹

The relationship between evaluation and politics

Evaluation is a young discipline that, according to Pawson & Tilly (*Realistic Evaluation*. London: Sage, 1997), has passed its adolescence. If evaluation is now in its adulthood, it is reasonable to consider whom evaluation should have as its “life partner” or “partners.” The evaluation family traditionally has included good researchers with their ideal of neutral, objective research as the prototype for evaluation and these partners in the evaluation enterprise have been recognized with awards and high status.

Evaluation work, however, is always couched within a political context, and this reality brings different kinds of partners into the relationship. These partners, including politicians and policy-makers, often make the evaluation family uneasy. There has been a basic conception that evaluation (and similarly research) becomes adulterated when it mixes with politics. Generally the discussion is permeated by a negative view of politics. Politics conjures up images of trouble,

¹⁰ Arnold Love – international evaluation consultant; Past President of the Canadian Evaluation Society (Toronto, Canada). Email: ajlove1@attglobal.net

¹¹ Ross Conner – President, International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE); Director, Center for Community Health Research, University of California (Irvine), Past President of the American Evaluation Association (USA). Email: secretariat@ioce.net

disruption, and even violence, on the one hand, and deceit, manipulation and lies, on the other. It is less common to see a positive or at least neutral view of politics as an important and inevitable part of human life and interaction.

If politics and evaluation are destined to be “life partners” in the adulthood of evaluation, then what forms could the relationship take – marriage, cohabitation or living apart?

Сессия 5. Методология оценивания

О. Савинская¹²

«Партисипативные» подходы в практике оценивания

Общепризнанно, что учет интересов различных социальных групп и заинтересованных лиц в процессе оценки очень полезен для достижения эффективных результатов оценивания. Это особенно важно в проведении оценки социального эффекта экономических программ. Каким же образом возможно выявлять эти интересы и их реальное воплощение в жизнедеятельности изучаемых групп? Методологические разработки последних лет говорят о повышенном внимании к «партисипативному» подходу в практике оценивания и методикам участия изучаемых и/или заинтересованных лиц в исследовательском процессе. Эти подходы родились из рефлексивного осмыслиения противоречий, возникающих в ходе использования традиционных форм исследовательского дизайна и возможностями практического применения получаемых, иногда слишком абстрактных, результатов оценки.

В данном выступлении будет сделан акцент на более подробном рассмотрении самого понятия «участие» и реальных практик, в которых оно воплощается. Будут кратко освещены две модели «участия», разработанные в качественной методологии, – это конструктивистский подход Линкольн и Губы (оценка «4-го» и «5-го поколения») и модель Action Research. Эти две модели предполагают как некоторые изменения в эпистемологических канонах получения знаний (вопрос об объективности и субъективности знаний, вопрос о динамичности и ситуативности знаний), так и изменения в практике оценки. Это признание новых методов ве-

¹² Ольга Савинская - Научный сотрудник Института социологии РАН (Москва, Россия). Email: savinskaya@gmail.com

дения интервью (появления нового вида диалогического, «конструктивистского» интервью), повышения роли любых других диалоговых взаимодействий в ходе проведения оценки, включение «пилотных» акций и событий в ход оценки. На этапе анализа данных особое внимание будет уделено методике анализа различий интересов, мотиваций и ожиданий всех «участников» оценки и проектированию их дальнейшего участия в оцениваемой программе (в том числе проектирование возможных форм сотрудничества).

В прикладной части выступления будут предложены примеры конструктивистских интервью из собственной практики и практики других исследований и рекомендации по тому, как можно повышать эффективность влияния результатов оценки на дальнейшее развитие оцениваемой программы.

Т. Грейсон¹³

Performance Measurement: Using Logic Models for Program Planning and Evaluation

Rising to the challenge of change and accountability in state and local governmental agencies undergoing reform requires the systematic evaluation and assessment of its policies, programs and services. Inferred in systematic evaluation and assessment is in knowing where the program is going. Program goals should be evaluated, not simply clarified, at the outset of a program. Further, consensual goals, as established by key stakeholders, is essential. Patton makes this point clear: "...goals provide direction for action and evaluation, but only for those who share in the values expressed by the goals." (Patton, M. Q. Utilization-focused evaluation. Sage Publications, 1997. p.174)

This presentation will describe how to systematically develop logic models with practical applications for identifying program goals and outcomes, and for measuring program performance or outcomes. Clear guidelines for building reverse order linkages from long term project outcomes (love to see) to intermediate outcomes (like to see) to immediate outcomes (expect to see) to activity inputs and outputs will be presented. When such guidelines are used, performance measures for each of the outcomes can be identified or developed.

Сессии 6, 9. Оценивание и гражданское общество

К. Тер-Абрамян, Ж. Эдильян¹⁴

Evaluation of Advocacy initiative programs as one step towards policy improvement

In Armenia starting from 1995 there were implementing a lot of national and community advocacy programs financed by different international organizations.

As an important component of most civil society and different policies development programs, advocacy should face rigorous evaluation standards. For evaluating local initiative advocacy campaigns and their results on policy changes at first organisation's advocacy capacities to conduct advocacy activity and campaigns should be evaluated. Furthermore, only organisations advocacy capacities evaluations are not enough for advocacy campaigns evaluations and here there will be needed comprehensive methods to evaluate advocacy campaigns effectiveness and its results on policy changes.

The presentation will present the Counterpart International's partner grant administering organizations (Civic Development and Partnership Foundation, Goris Teachers Union NGO and NGO Center-North) best practice methods on evaluating advocacy capacities of grantee organizations. What is more, the case studies from advocacy campaigns evaluations will be presented from Civic Development and Partnership Foundation and from other above mentioned grants administering organizations as well.

¹³ Thomas E. Grayson - Director of Assessment, Office of the Vice Chancellor for Student Affairs, University of Illinois (Urbana-Champaign, USA). Email: tgrayson@uiuc.edu

¹⁴ Kristine Ter-Abrahamyan - M&E specialist, Civic Development and Partnership Foundation (Ереван, Армения). Email: kristine@cdpf.am Zhirayr Edilyan – Director, Civic Development and Partnership Foundation. Email: zhirayr@cdpf.am

Сравнительная оценка "эдвокаси"-навыков организаций

Северное отделение Центра Неправительственных организаций – общественная организация, миссией которой является содействие институтам гражданского общества. Организация является партнером Каунтерпарт Интернейшнл в северном регионе Армении и предоставляет гранты на проведение эдвокаси-инициатив в марзах/ регионах. Грант предполагает так же последовательное развитие эдвокаси-навыков грантополучателей, на что предоставляется сумма, равнозначная 10% общей суммы получаемого организацией гранта.

Все грантополучатели НПО центра проходят предварительную и конечную оценку эдвокаси-навыков. Оценка проводится специалистом по эдвокаси, на основе разработанного опросника. Оценка основана на участии и полнейшем вовлечении представителей организаций, при этом сам оценщик является членом группы. Подобный подход минимализирует субъективность выставляемого среднего балла и предполагаемое сопротивление со стороны представителей оцениваемой организации.

Основные цели проведения предварительной оценки:

- Обнаружение сильных и слабых сторон грантополучателей
- Измерить эдвокаси-навыки общественных организаций
- Способствовать разработке плана действий, направленных на развитие эдвокаси-навыков организации

Основные цели проведения пост-оценки:

- Измерить эдвокаси-навыки общественных организаций после завершения реализации проекта
- Проанализировать, как реализация проекта повлияла на развитие эдвокаси-навыков грантополучателей

В настоящее время наша организация обладает данными, которые позволяют проследить динамику развития эдвокаси- навыков 11 организаций – грантополучателей в се-

¹⁵ Гаяне Мартиросян – Руководитель, Северный филиал «НПО Центр» (Ванадзор, Армения). Email: gayane@ngoc.am

верном регионе Армении (Лорийский, Щиракский, Тавушский марзы) в результате реализации грантового проекта и последовательного внедрения плана действий.

Тема выступления затрагивает следующие вопросы:

- Методология проведения оценки на основе участия: плюсы и минусы;
- Результаты оценки эдвокаси-навыков грантополучателей до и после реализации проектов;
- Представление динамики развития эдвокаси-навыков грантополучателей до и после реализации проекта.

А. Сардар¹⁶

Role of Civil Society on Counter-defining lobbying in Armenia

The presentation will consist of the four main components and will try to give a general overview on the coordination of Armenian civil society against the newly drafted lobbying law and the role of the civil society in policy making, the second part will talk about the coordination of international donors and how they contributed to the process, then we will present the main input level activities and, finally, we'll talk about the results achieved an outcome of the whole process.

Л. Паливода¹⁷

Влияние коррупции на реформы: мнение граждан Украины

Украинская система государственного управления находится в процессе реформирования с момента независимости страны. В некоторых сферах реформы значительно продвинулись, в других прогресс очень незначительный. Среди причин, которые тормозят реформы, коррупция играет значительную роль. В сотрудничестве с американ-

¹⁶ Alex Sardar - Chief of Party, Counterpart International Representative Office in Armenia (Ереван, Армения). Email: anna@counterpart.am

¹⁷ Любовь Паливода— Зам. директора, «Менеджмент Системс Интернэшнл» (Киев, Украина). Email: lpalyvoda@pace.org.ua

ской корпорацией "Вызовы тысячелетия" украинское правительство определило четыре приоритетных направления для противодействия коррупции в Украине. К ним относятся судебная система, система высшего образования, административные и этические стандарты работы исполнительной власти, разработка и внедрение регуляторных процедур. Однако, украинское правительство столкнулось с проблемой отсутствия реальных данных о состоянии и уровне коррупции в Украине.

Проведенное исследование о состоянии коррупции в Украине дает возможность не только определить уровень коррупции, но и оценить эффективность предпринимаемых мер и готовность населения противодействовать коррупции. Целью выступления является как представление результатов исследования, так и оценка готовности населения бороться с коррупцией в сферах, определенных правительством Украины как приоритетные.

И. Макеева¹⁸

Привлечение граждан к оценке уровня жизни

В выступлении будет представлен опыт привлечения населения небольших муниципальных образований к выработке индикаторов уровня качества жизни и оценке эффективности управления муниципальным образованием (система индикаторов снизу-вверх) в рамках реализации пилотного проекта МОФ СЦПОИ "Новая модель эффективного управления муниципальным образованием: качество жизни в наших руках".

Проект выполняется в 6 пилотных сообществах на территории Сибири (сельские муниципальные образования и малые города), в каждом из которых созданы и обучены рабочие группы, включающие представителей местного самоуправления, общественности и СМИ. Проект выполняется совместно с компанией Epstein&Fass (New York, USA), разработавшей и предложившей модель вовлечения граждан в процесс управления.

¹⁸ Ирина Макеева— Менеджер грантовых программ, Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (Новосибирск, Россия). Email: irina@cip.nsk.su

Сессия 8. Практический опыт

И. Барадачев¹⁹

Региональные и муниципальные программы:

практический опыт внедрения оценки результата

Одной из распространенных форм реализации политики органами государственной власти и местного самоуправления являются целевые, ведомственные и межведомственные программы. При реализации указанных программ с учетом принципа "бюджетирования, ориентированного на результат", актуальной становится разработка и внедрение системы оценки результата и влияние деятельности в рамках программы на изменение социально-экономической, политической или культурной среды.

В выступлении будет представлен опыт Сибирского центра по подготовке из числа муниципальных и государственных служащих специалистов по оценки и последующей практической работе, связанной с оценкой результата муниципальных и региональных целевых программ. Обоснование значимости выступления и его соответствия теме конференции (впишите в серое поле внизу или скопируйте и вставьте в него текст из другого файла, 200 - 300 слов)

Тема оценки результата целевых программ довольно актуальна в контексте внедрения "бюджетирования, ориентированного на результат". Еще один аспект, который довольно важен — включение в процесс оценки деятельности органов власти населения и общественных структур.

Во время мастер-класса будет представлен опыт внедрения оценки в целевые государственные программы (региональный и местный уровень)

¹⁹ Игорь Барадачев - вице-президент, Межрегиональный Общественный Фонд "Сибирский центр поддержки общественных инициатив" (Новосибирск, Россия). Email: igorb@cip.nsk.su

Сессия 10. Оценка государственных программ

Л. Владыко²⁰

Оценка воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию (опыт Красноярского края)

1. Оценка воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию

Планирование оценки воздействия с участием общественных экспертов

Совершенствование в Красноярском крае системы управления социальными изменениями (внедрение инструмента оценки, проектного подхода, механизмов конкурсного финансирования социальных программ и проектов)

Оценка воздействия Программы

- Подготовка группы экспертов в территориях края
- Организация работы территориальных экспертных советов
- Повышение профессионализма экспертов грантовой программы
- Проведение сайт-визитов экспертных групп, организация экспертных площадок в территориях
- Разработка индикаторов оценки воздействия (с участием обученных экспертов из числа представителей сообществ)
- Проведение оценки с участием, предъявление результатов группе экспертов, Совету по краевым социальным грантам, общественности.
- Форум гражданских инициатив
 - дискуссионные площадки с участием Совета по краевым социальным грантам и экспертов
 - анкетирование
 - предъявление результатов оценки Программы общественности

²⁰ Людмила Владыко - консультант Управления общественных связей, Администрация Красноярского края (Красноярск, Россия). E-mail: MilaVladi@mail.ru

- Отчет Законодательному Собранию Красноярского края, предложения по корректировке Программы
- Принятие управленческих решений

2. Влияние проектного подхода в управлении социальными изменениями.

Роль оценки в повышении компетентности управления социальными изменениями. Анализ влияния отдельных стратегий управления на социальную самоорганизацию, готовность сообщества адаптироваться к новым экономическим реалиям и самоорганизации в условиях трансформации (исключая силовое давление власти).

3. Сравнительный анализ нормативной базы действия институтов гражданского общества в условиях социальной самоорганизации в свете реформ местного самоуправления в Красноярском крае.

Н. Маилян²¹

Оценивание программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Армении: пройденный путь и перспективы

Армения, обретя независимость в 1991 г., провозгласила свою твердую приверженность принципу содействия предпринимательству как решающему элементу при переходе к конкурентной рыночной экономике и устойчивого социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Известно, что если крупные предприятия определяют уровень научно-технического и производственного потенциала страны, то малое и среднее предпринимательство (МСП), являясь наиболее массовой формой деловой жизни, обеспечивает социально-экономическую стабильность ее развития, служит своеобразным пусковым механизмом и генератором структурных изменений в экономике и обществе, способствует решению острых социальных проблем: занятости, безработицы, уровня и качества жизни населения.

Законодательной основой усилий властей Армении, направленных на рост и развитие МСП, служит принятый в 2000 году закон «О государственной поддержке малого и среднего

²¹ Нарине Маилян — Исполнительный директор, Фонд малого и среднего бизнеса (Ереван, Армения). Email: narama@freenet.am

предпринимательства», согласно которому правительство разрабатывает годовые программы, финансируемые отдельной строкой бюджета. Ответственность за реализацию этих программ лежит на созданном в 2002 г., согласно требованию того же закона, Национальном Центре Развития Малого и Среднего Предпринимательства (НЦРМСП). Международные организации на условиях софинансирования также поддерживают деятельность НЦРМСП.

Несомненно, выделяемых средств не хватает для решения всех проблем, связанных с ростом и развитием МСП. Поэтому задача эффективного использования имеющихся средств, мониторинг их расходования и оценка достигнутых результатов являются для страны вопросами чрезвычайной важности.

У государственной поддержки МСП в Армении уже есть история и солидный опыт, однако, на сегодняшний день приходится констатировать, что:

- Процесс планирования построен таким образом, что полноценный контроль эффективности и продуктивности государственных программ невозможен;
- Отсутствует процедура контроля эффективности и продуктивности государственных программ;
- Отсутствуют критерии и система показателей, позволяющие реализовать контроль эффективности и продуктивности государственных программ.
- Не используются имеющиеся возможности по оценке эффективности и продуктивности государственной политики;
- Не учитываются результаты оценки эффективности и продуктивности в дальнейшем формировании государственных программ;

Фонд Малого и Среднего Бизнеса (ФСМБ) в числе прочих ставит своей целью участие в разработке и реализации государственной политики, направленной на поддержку роста и развития МСП, в целенаправленном и эффективном использовании имеющихся средств, а также в разработке и внедрении системы показателей, которая позволит определить эффективно ли осуществляется политика, порученная НЦРМСП, позволит судить о том, в какой степени мероприятия, представленные в государственной программе, выполнены, какова их продуктивность и выполнены ли они вообще. Для ответа на эти вопросы государственная программа, наряду с намеченными мероприятиями, должна быть снабжена системой критериев продуктивности, которые бы однозначно соотносились с поставленными в ней целями и задачами. Наличие таких критериев позволит определить те основные объективные показатели, которые ответят на вопрос, удалось или не удалось реализовать ту или иную задачу в заданный период.

Исходя из вышесказанного, мы считаем, что имеющийся богатый аналитический материал, содержащийся в отечественных и зарубежных оценочных исследованиях за 2003–2006 гг., сопоставленный с объективными показателями роста МСП за тот же период и с оценкой самих предпринимателей, полученной в результате проведенных опросов, и разработанная на основе этого сопоставления система показателей типа затраты/продукт, позволяют, хотя бы в первом приближении, судить о ситуации в секторе на данный момент. И, в динамике, оценить достигнутое, обнаружить слабые места и трудности, , увидеть перспективу развития, сформировать ориентиры на будущее. Полученные данные могут послужить основой для разработки рекомендаций по стандартам эффективности и продуктивности государственных программ.

Отбору рекомендуемых критериев для анализа и показателей, по которым можно судить о результативности годовых программ по Государственной Поддержке Малого и Среднего Предпринимательства Армении, а также его обоснованию посвящена презентация, предложенная вниманию участников конференции.

Т. Макарова²²

Оценка муниципальных социально-экономических программ:

опыт города Тольятти (2001-2007г.)

Перед местным самоуправлением стоят задачи повышения качества работы и эффективности расходования бюджетных средств, особенно актуальные в контексте современной административной реформы и перехода к бюджетам, ориентированным на результат. Традиционные способы анализа и контроля дают возможность лишь сравнить планируемые и фактические затраты на решение той или иной задачи, получая при этом весьма отдаленное представление об эффекте от вложения средств. Необходимо внедрять в муниципальную практику технологии, доказавшие свою эффективность в условиях некоммерческого сектора и позволяющие аргументированно предлагать изменения муниципальной политики, нацеленные на повышение ее эффекта. Одним из таких методов является оценка (экспертная оценка) программ и проектов.

²² Татьяна Макарова - главный специалист (вопросы социальной политики), Дума городского округа Тольятти (Тольятти, Россия). Email: makarova@duma.tgl.ru

Объектом оценки выбраны муниципальные программы развития в силу целевой направленности бюджетных расходов, нормативной регламентации механизма разработки и исполнения, и определенного результата, который должен быть достигнут за конкретный ограниченный период времени. Кроме того, общественная экспертная оценка является эффективным механизмом общественного участия в формировании муниципальной политики (особенно в социальной сфере) и в местном самоуправлении в целом. Развитие этого механизма позволит усовершенствовать принимаемые на местном уровне управленческие решения и гармонизировать муниципальную социальную политику, что убедительно показывает опыт г. Тольятти.

В городе Тольятти в 2001г. была подготовлена группа общественных экспертов в области оценки проектов некоммерческих организаций. Получив принципиальное согласие мэра города на апробирование этой технологии, за 2001-2007гг. эксперты провели оценку социальной эффективности ряда муниципальных программ: программы «Молодежь Тольятти», Программы развития культуры г. Тольятти, программы муниципальных грантов в области социальной поддержки, Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти, и ряд других – все они состоят исключительно из проектов, отобранных на конкурсной основе (Примечание: в рамках Программы развития некоммерческого сектора проведена комплексная оценка состояния городского некоммерческого сектора с выработкой направлений его стратегического развития).

Органы местного самоуправления признали высокую эффективность данной технологии, и в 2006 году Дума городского округа внесла условие об обязательном проведении предварительной и итоговой оценки муниципальных программ в Положении о порядке разработки, утверждения и реализации городских целевых программ.

Однако, при практическом проведении работ по оценке выявлены некоторые особенности, существенно отличающие процесс оценки муниципальных программ от процесса оценки проектов некоммерческих организаций.

Во-первых, механизм экспертной оценки достаточно нов и значительно отличается от традиционных механизмов контроля и отчетности. Поэтому оказалось необходимым предварительное разъяснение и убеждение чиновников – руководителей отраслевых подразделений мэрии — в необходимости проведения оценки отраслевых программ, а также общественная поддержка этого процесса и демонстрация методов и результатов оценки на семинарах для руководителей органов местного самоуправления. В г. Тольятти подобные мероприятия проводились неоднократно и имели положительный эффект.

Во-вторых, оказалось необходимым учитывать ряд особенностей, присущих работе органов власти, таких, как:

- наличие административных барьеров: ограничен доступ к информации, связанной с деятельностью органов местной власти, хотя по закону эта информация должна находиться в свободном доступе;
- наличие «пределов доволенности»: нормативное ограничение полномочий исполнителей и иерархичность подчинения исполнителей вышестоящему руководству;
- комплексность, многоуровневость системы разрабатывающих, утверждающих, исполняющих и контролирующих органов: это делает муниципальные программы негибкими, в них нельзя вносить оперативные изменения, направленные на повышение эффекта;
- наличие тесных взаимосвязей между оцениваемой программой, другими муниципальными программами и текущей деятельностью отраслевых подразделений органов местного самоуправления;
- необходимость вычленять эффект от исполнения оцениваемой программы из всеобщего городского социального процесса, в котором участвуют и НКО, и бизнес-структуры;
- неотработанность механизма использования результатов оценки при принятии управленческих решений на местном уровне (а зачастую – нежелание чиновников использовать эти результаты).

На основе опыта проведения оценки муниципальных программ экспертами г. Тольятти разработан ряд рекомендаций для экспертов и для органов местного самоуправления. Запланирована работа по расширению применения данного механизма в практике местного самоуправления, в том числе разрабатывается механизм экспертной оценки проектов нормативных правовых актов и практики их применения на территории муниципального образования – городского округа Тольятти.

Сессия 11. Развитие оценки программ

Д. Асанова²³

Тенденции развития оценки в Казахстане

Ассоциация Развития Гражданского Общества (АРГО), работая над созданием, адаптацией и распространением передовых методологий, направленных на усиление потенциала провайдеров услуг для гражданского общества Республики Казахстан, особенно выделяет оценку проектов и программ как инструмент анализа результата интервенций, а также — дизайна новых программ.

В настоящее время институт оценки социально значимых проектов в Казахстане только формируется и пока представлен единичными попытками отдельных структур и лиц осуществлять деятельность в этом направлении. Но без системного подхода очень сложно говорить об устойчивом развитии института оценки социально значимых проектов, а значит, туманно выглядят и перспективы повышения эффективности деятельности некоммерческого сектора в целом. В данном выступлении будут представлены результаты экспертного опроса, проведенного АРГО в 2007 году, среди организаций и лиц, имеющих опыт оценки проектов и программ в Казахстане.

А. Кузьмин²⁴

Развитие оценки программ в СНГ: закономерности и особенности

Развитие оценки программ как особой области деятельности в регионе началось одновременно с появлением западных доноров в начале 90-х годов. Оценка была "импортирована" вместе с проектным подходом, как одна из управленческих функций западных организаций-доноров. Выдавая гранты, эти организации проводили мониторинг и оценку своих программ и проектов. Делалось это либо силами собственных специалистов (мониторинг), либо с привлечением опытных зарубежных консультантов. Соответственно, первыми в регионе познакомились с оценкой сотрудники местных

²³ Джамиля Асанова – Директор, Ассоциация Развития Гражданского Общества (Алматы, Казахстан). Email: jamila@argonet.org

²⁴ Алексей Кузьмин — Президент, компания "Процесс Консалтинг" (Москва, Россия). Email: alexey@processconsulting.ru

выми в регионе познакомились с оценкой сотрудники местных офисов зарубежных грантодавщих организаций (ООН, агентств международного развития и фондов). Чуть позже или одновременно с ними испытали оценку на себе местные грантополучатели. Среди них были преимущественно некоммерческие организации, занимающиеся самыми разными видами деятельности; государственные структуры социальной сферы, образования и здравоохранения разных уровней и представители малого и среднего бизнеса. Состав грантополучателей соответствовал приоритетам грантовых программ зарубежных доноров.

В середине 90-х спрос на оценку программ и проектов в регионе со стороны зарубежных доноров удовлетворялся преимущественно за счет зарубежных консультантов. К концу 90-х почти во всех странах СНГ появились местные специалисты и организации, способные выполнять оценку на хорошем профессиональном уровне. Важнейшим фактором в их профессиональном развитии стало то, что отдельные зарубежные доноры стали приглашать местных специалистов к участию в проведение оценки как в командах под руководством иностранных специалистов, так и самостоятельно. Практическая работа позволила накопить бесценный опыт. В этой связи необходимо отметить Фонд Евразия, который последовательно поддерживал развитие местного потенциала оценки и систематически привлекал к работе местных специалистов в России, Украине, Казахстане, Киргизстане, Грузии. Среди первых зарубежных заказчиков оценки, использовавших местных специалистов, были также USAID, DFID, TACIS, UNDP, HIVOS, Soros Foundation. Нужно сказать, что осторожное отношение к местным специалистам со стороны зарубежных доноров имеет место до сих пор, например, в Киргизстане. Это закономерно. Требуется время и систематические усилия для завоевания доверия.

Крупные зарубежные НКО и их российские представительства во второй половине 90-х также начали обращаться к услугам местных консультантов по оценке. Среди этих НКО нужно особо отметить такие американские организации как IREX, ISAR, Counterpart, Save the Children и британский фонд CAF (Charities Aid Foundation).

В конце 90-х годов органы государственного управления стали проявлять интерес к оценке программ. Это было связано, с одной стороны, с принятием законов и нормативно-правовых актов о государственном социальном заказе и о муниципальных грантах (Россия, Украина, Казахстан). Активно помогал внедрять оценку программ органам государственного и муниципального управления в своем регионе Сибирский центр поддержки общественных инициатив. Многое сделал в этой сфере российский Институт экономики города. В Казахстане закон о государственном социальном заказе был принят в 2005 году,

а уже с 2006 года методика оценки проектов для местных органов государственного самоуправления была введена приказом Министерства культуры, информации и спорта. Интересно, что разрабатывала методику казахстанская некоммерческая организация Институт сотрудничества в целях развития.

С другой стороны, в странах региона началась административная реформа, в рамках которой осуществляется переход к управлению по результатам (Украина, Россия). Оценка является неотъемлемой частью системы управления по результатам, поэтому интерес к ней со стороны органов государственного управления растет.

В этой связи весьма показательным является, например, один из принципов бюджетной стратегии России на 2008-1010 годы, сформулированный Президентом РФ В. Путиным: «Проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. Необходимо внедрить в практику деятельности правительства РФ современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики — это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий. Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ» (<http://pda.top.rbc.ru/policy/2007/03/09/20070309144108.shtml>).

Новая сфера применения оценки, развивающаяся в регионе лишь в последние годы, – корпоративные благотворительные программы. Крупные международные и национальные корпорации стали рассматривать благотворительную деятельность как часть своей долгосрочной стратегии (социальную ответственность). В связи с этим стали возникать вопросы о том, как выбрать приоритетные направления работы в этой сфере, как оценить эффективность использования средств, как измерить влияние благотворительных программ на основной бизнес компании.

Выращивание института оценивания в России:

как долго еще продлится "просачивание" экспертного знания?

До 2004 г. в России оценивание программ и политик развивалась практически исключительно в секторе НКО. С 2004 года реформистский импульс 2002-2002 гг. и министерские НИРы времени «нефтяного благополучия» вызвали к жизни многие рационально-ориентированные подходы, бюджетная и административная реформы постепенно сформировали запрос на мониторинг и контроль результативности, реформа технического регулирования – на подготовку финансово-экономических обоснований для технических регламентов, призванных прийти на смену советской системе ГОСТов.

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

Попробуем упорядочить «интенсивность» внедрения оценивания в государстве и обществе в четырех фазах:

1 фаза: Минимальные требования к проведению государственной политики:

- Аудит целевого использования финансовых средств
- Мониторинг исполнения законов

2 фаза: Сопровождение интервенционистской государственной политики:

- Мониторинг реализации региональных целевых программ и национальных проектов (на региональном уровне)
- Подготовка аппаратных заключений на вносимые проекты регулирующих актов (в т.ч. - с привлечением внешних экспертов)
- создание подразделений, ответственные за аудит эффективности, в ключевых министерствах

²⁵ Даниил Цыганков – зам. декана, факультет государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ (Москва, Россия). Email: dtsgankov@hse.ru

3 фаза: Взаимодействие госорганов с бизнесом

- Оценка регулирующего воздействия обязательна, но может носить формальный характер

- Проводятся публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и СРО

- Бизнес заказывает в консалтинговых фирмах/университетских центрах оценку своих корпоративных социальных программ

4 фаза: Оценивание встроено в государственное и корпоративное управление и в общественные институты:

- Оценка политик и программ является такой же «индустрией» как и оценка бизнеса (имущества)

- Происходит интеграция с менеджеральными подходами типа Total quality management

- Оценка внедрена снизу доверху (ориентация на клиента)

- Не один регулирующий акт не может быть внесен в законодательный орган без заключения по ОРВ

- Государственные органы задействованы в оценке эффективности региональных (муниципальных) администраций на всех этапах (ex-ante – ongoing – ex-post)

Еще осенью 2004 г. автору виделось, что мы переходим во 2-ю фазу с хорошими шансами на эволюцию в сторону 3-ей фазы: «именно сейчас внедрение методик и подходов оценивания политик является особенно актуальным»:

- 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; 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. Например, на тендерах Минэкономразвития РФ в 2007 стали выставляться НИРы, содержащие формулировки «оценка регулирующего влияния» или «оценка эффективности программ», но на них побеждают пока что коллективы, более или известные своими исследованиями в соответствующем поле, однако вовсе не специализирующиеся на оценивании в строгом понимании этого термина.

Таким образом, специалисты по оцениванию должны быть готовы к долгой и упроной работе по продвижению своего знания в органы власти, и со временем эти усилия отплатят сторицей.

Сессии 12, 15. Мониторинг и оценка национальных стратегий развития с использованием технологий "ДевИНФО"

Ведущий: М. Сегоне²⁶

Monitoring and Evaluating National Development Strategies Using DevInfo Technology

Objective of the session will be to demonstrate the main features of DevInfo database system and how it can be used for better planning and advocacy. This course provides an introduction to the basic concepts and features of DevInfo User module. It provides a demo of the system with examples

²⁶ Marco Segone— Senior Regional Monitoring & Evaluation Advisor, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the CIS (Geneve, Switzerland). Email: msegone@unicef.org

of how the system is used in various country and regional settings. Also, it instructs on how to use the database system to retrieve data through selection of indicators, time periods and geographic areas. On successful completion of this session, the participants should be able to use the DevInfo database to access information and make presentations in tables, graphs and maps.

Session will be delivered in a format of training using Personal Computers that will be made available by the organizers. Expected audience are Managers responsible to M&E National Development priorities, Public Policies, etc. Due to limited number of Personal computers available, the session will have a maximum number of participants.

As we will have only 30 computers available, two sessions of 90 minutes each are foreseen, to be able to give the opportunity to 60 people to attend.

What is DevInfo ?

DevInfo is a database system that provides a method to organize, store and display data in a uniform format to facilitate data sharing at country level across government departments and UN agencies using the same system. DevInfo has been adapted from UNICEF ChildInfo database technology. DevInfo is an integrated desktop and web-enabled tool to assist countries in their reporting on the MDGs. It has simple and user-friendly features that can be used to produce tables, graphs and maps for inclusion in MDG reports, presentations and advocacy materials. The software supports both standard and user defined indicators. The standard set of indicators (the 48 MDG indicators) are at the core of the package and cannot be modified. However, at the regional and country levels, database administrators still have the option to add their own sets of local indicators to their databases.

For more information on DevInfo please refer to <http://www.devinfo.org>

Сессия 13. Оценивание в образовании и науке

В. Саввинов²⁷

Реформы в образовании и оценивание целевых программ

в Республике Саха-Якутия

Идет реализация широкомасштабных федеральных программ в сфере образования, которые сопровождаются проектами и экспериментальными исследованиями. В Республике Саха (Якутия) реализуется около 10 республиканских, более 30 муниципальных целевых программ в области образования. Параллельно с этим идет реализация различных проектов, направленных на реформирование системы общего образования. Одним из путей повышения эффективности управления модернизацией системы образования является совершенствование информационного обеспечения управления, в которое, в частности входит и база оценочных данных, характеризующая результаты реализации программы развития образования. В Якутии оценка целевых программ в области образования начала внедряться в начале века, но пока не получила широкое распространение. На данный момент в республике главным координатором, пропагандистом оценки программ является Лаборатория оценки управления развитием образовательных систем Саха государственной педагогической академии. Лаборатория действует в данном направлении с 2003 г. и имеет определенный опыт оценки программ и проектов реформирования в области образования.

Как показывает опыт, при реализации программ реформирования в области образования в лучшем случае прибегают к контролю выполнения принятых решений и проведения намеченных мероприятий, что недостаточно для качественной оценки ситуации и принятия адекватных решений по сложным комплексным проблемам развития образования. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий в явном виде никто не оценивает. Оценок результативности программ, кроме цифровых нормативных показателей, записанных в программах, и общих заключений экспертов, как правило, не имеется. В таких условиях использование механизма оценки программ становится жизненно необходимым.

²⁷ Василий Саввинов — Руководитель секретариата Вице-президента Республики Саха (Якутия), Администрация Президента и Правительства Якутии-Саха (Якутск, Россия). Email: dagasia@mail.ru

Сейчас завершается реализация муниципальных программ, принятых в начале века, идет подготовка, разработка новых среднесрочных программ. Необходима комплексная оценка проектов и программ, направленная на анализ работы программ, произведенного эффекта и сравнения этих результатов с определенными критериями. В данных условиях при проведении оценки программ наиболее актуальным и трудным является учет социального эффекта программ, их влияния на развитие не только системы образования, но и всей социальной сферы.

Н. Кошелева²⁸

Интеграция оценки в программный цикл как инструмент повышения эффективности программы: пример программы "Школа — местному сообществу"

Оценка была интегрирована в программу «Школа – местному сообществу», реализованной воронежской НКО «Искра» в 2004-2006 гг. с целью внедрить в школах шести регионов России технологию социального проектирования для решения проблем местного сообщества с момента разработки идеи проекта. При этом по ходу программы значительно увеличилась степень вовлеченности ключевых заинтересованных сторон (учителей и учеников школ-участниц) в работу по оценке. Такой подход позволил, во-первых, разработать технологию программы, которая оказалась в результате комфортной для участников. Во-вторых, значительно повысилась степень осознанности действий участников проекта, удалось переключить их внимание с выполняемых действий на создаваемые ценности для самих участников, школы и местного сообщества, с вопроса «что мы должны сделать» на вопрос «как нам увеличить ценность программы для всех заинтересованных сторон». Все это позволило обеспечить высокую степень ощущения программы «своей» всеми заинтересованными сторонами и эффективность достижения цели программы – внедрения в школах-участницах технологии социального проектирования, ориентированного на решение проблем местных сообществ.

В 2003 году АМР США объявило конкурс грантов на развитие социальной активности школьников. Центр «Общественно-активная школа» (ОАШ) воронежской НКО «Искра» имел к тому моменту достаточно разнообразный опыт развития инициативы школьников в рамках модели ОАШ в Воронеже и ряде регионов Центральной и Южной России и Поволжья и был заинтересован в дальнейшем

продвижении и развитии этой работы. И грант АМР США рассматривался как потенциальный ресурс.

Разработка программы «Школа – местному сообществу», которая была подана на конкурс грантов АМР США, началась с оценки предыдущих проектов Центра ОАШ и других организаций, развивающих модель ОАШ. Целью оценки было определение области пересечения целей Центра ОАШ и грантового конкурса, чтобы выработать цель программы, которая будет подана на конкурс. Затем нужно было определить оптимальную концептуальную основу и технологию программы. При проведении оценки использовались методы изучения документов и интервью с сотрудниками Центра ОАШ. Разработанная в результате оценки технология отличалась от методов и технологий, которые были предложены АМР США в объявлении о конкурсе.

Оценка была также интегрирована в ход реализации программы. Ежегодно школьники из школ-участниц собирались на слет добровольческих команд, а взрослые (учители и представители местных сообществ) – на конференцию, основной задачей которых было обсуждение и оценка полученного опыта. На последнем этапе программы объем оценки был расширен: в трех регионах из шести были проведены встречи участников проекта (школьников и учителей) для оценки работы по программе за три года, затем полученные результаты были представлены на заключительной конференции, где учителя и координаторы программы из всех регионов-участников выработали общую оценку программы и определили ее уроки.

По ходу программы менялась роль оценщика, работавшего с Центром ОАШ: от эксперта-исполнителя оценки до фасилитатора процесса оценки программы ее участниками. То есть функции оценки все в большей мере делегировались участникам, что соответствовало подходу, принятому при построении программы – постепенное усложнение задач, которые должны самостоятельно решать школьники и учителя-участники проекта.

²⁸ Наталья Кошелева – Генеральный директор, АНО "Ирис" (Москва, Россия). Email: nkochele@yandex.ru

Формирование системы оценивания и мониторинга эффективности научно-исследовательской деятельности как условие повышения инновационного потенциала российской науки

Согласно выводам, приведенным в Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки, современное состояние научно-исследовательского сектора страны далеко не является оптимальным. Эмпирические данные подтверждают результаты, полученные в вышеупомянутой Концепции: большинство научно-исследовательских организаций Российской Федерации находится в упадке, некоторые перестали заниматься исследовательской деятельностью, однако сохраняют статус и, соответственно, бюджетное финансирование.

В рамках международного опыта для обеспечения эффективности работы научно-исследовательского сектора, для улучшения качества проводимых исследований применяется система оценивания научных организаций. [В докладе будет рассмотрен опыт Великобритании, Нидерландов и Германии]. Данная система предполагает периодичное проведение раундов оценивания эффективности деятельности научных организаций методом «оценка отраслевыми экспертами» (peer review). Во всех рассмотренных странах этот метод является преобладающим, хотя не исключено использование сопутствующих, как качественных, так и количественных методов.

Ответственность за проведение оценивания лежит на Коллегиях или Советах – органах, консультирующих министерства научной области (в разных странах называется по-разному) по вопросам политики в данном секторе. В Великобритании — это независимые от правительства Исследовательские советы, в Германии — это Научный Совет. В Нидерландах несколько другая система. За проведение оценивания ответственны 3 организации: Королевская Голландская академия искусств и наук (KNAW), Голландская организация научных исследований (NWO) и Ассоциация Университетов (VSNU).

Во всех трех странах финансирование научных организаций косвенно или на прямую зависит от результата, полученного группой отраслевых экспертов, проводящих оценивание.

²⁹ Валентина Яхнина - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). Email: ya.valentine@gmail.com

В Великобритании и Нидерландах в систему оценивания встроено мета-оценение (т.е. оценивание самой системы оценивания), позволяющее постоянно обновлять и совершенствовать принятую систему оценивания.

В заключении, в докладе будут приведены рекомендации для формирования системы оценивания эффективности научно-исследовательской деятельности. Необходимо с самого начала – во-1-х, определить периодичность раундов оценивания, например один раз в пять- шесть лет, с тем, чтобы они были независимыми от (4-летних) политических и избирательных циклов; во-2-х, максимально детально сформулировать нормативные правовые акты, на базе которых будет проводиться оценивание, в 3-х, создать при Федеральном Агентстве по науке и инновациям Научно-Исследовательский Совет (Коллегию), которому будут переданы полномочия по проведению общенациональных раундов оценивания. Формирование этого Совета должно производиться из представителей госорганов, научного сообщества и независимых экспертов-оценщиков. И в 4-х, по совету зарубежных экспертов, первый раунд оценки (апробацию методики) необходимо провести в научно-исследовательских учреждениях, в которых можно ожидать высоких результатов.

Сессия 14. Новые направления в оценивании

С. Творогова³⁰

Как сделать сказку былью: сравнительный анализ случаев внедрения

практик оценки на региональном уровне государственной службы

Разработка адекватной методологии оценки и наличие формальных требований о необходимости ее проведения не обеспечивают полноценного использования оценки как инструмента управления. Для этого общий смысл оценки и преимущества ее проведения должны быть понятны и менеджерам, и рядовым сотрудникам. Формально данное условие весьма просто соблюсти: оценка представляет собой элемент реализации любой сложной деятельности, и смысл ее проведения может быть интуитивно понятен. Вместе с тем, многоуровневая система интересов и взаимодействий, характерная для каждой организационной структуры, в случае государственной службы дополняется выражено

³⁰ Светлана Творогова – старший научный сотрудник, Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ (Москва, Россия). Email: sv-tv@inbox.ru

высоким уровнем бюрократизации и достаточно часто культивируемыми навыками имитации деятельности.

Отсюда возникает дилемма: использовать оценку как инструмент контроля, что подразумевает надзорные функции руководителя, или как инструмент отбора лучших практик/предложений, что дает возможность руководителю концентрироваться на стратегических задачах, формулировать/поощрять продвижение новых форм достижения стоящих перед подразделением целей.

В любом случае проведение оценки связано с определенными, порой весьма существенными, затратами, и необходимо учитывать, что наличие высоких издержек и размытое определение выгод часто препятствуют успешному превращению оценки в организационную рутину. Если при этом внедрение процедур оценки проходит в обязательном порядке, возникает риск распространения механистического подхода к оцениванию деятельности коллег, руководства, подчиненных и самого себя. Очевидно, что в таком виде искажается смысл и суть оценки, блокируется ее положительный эффект, но издержки ее проведения сохраняются. Следовательно, при внедрении оценки необходимо выбрать процедуры, минимизирующие издержки всех включенных в оценку сторон, также желательно продемонстрировать ожидаемый или непосредственно достижимый эффект оценки.

Важно понять, что способствует формированию полноценной системы оценки, и каким образом можно препятствовать ее механическому использованию. Для этого разберем несколько примеров внедрения оценивания на региональном уровне власти в России, критерием успешности внедрения (при всей условности такового) будет степень динамизма развития системы оценивания с момента ее формирования, т.е. были ли предприняты дополнительные меры по развитию системы оценивания и какие.

Сравниваются несколько случаев внедрения оценки на региональном уровне системы государственной службы. Рассматриваемые факторы:

- региональные особенности: ВРП, ключевые экономические показатели, политическая ситуация, поддержка административной реформы, степень включенности в реформирование государственной службы;
- характеристики команды, внедряющей новые процедуры работы на государственной службе: состав группы, должностные статусы участников и их институциональная принадлежность, лидерские способности членов группы, уровень их компетентности, их обязанности в группе.

Показано, что следующие характеристики в наибольшей степени способствуют долгосрочно устойчивому внедрению практик оценки:

- статусные характеристики членов группы и их относительная гомогенность;
- установившийся уровень доверия между членами группы;
- относительно высокий уровень доверия к региональной власти.

Российская система государственной службы характеризуется, с одной стороны, устойчивой иерархичностью, с другой – распространенностью неформальных отношений на горизонтальном уровне. Разработка стратегии внедрения оценки должна строиться с учетом этих особенностей.

В. Балакирев³¹

Влияние оценки на развитие и реализацию корпоративной социальной политики

Оценка корпоративных политик и программ в России сегодня сталкивается с рядом методологических и этических проблем.

С позиции оценщика, корпоративная социальная политика, регламентирующая внешнюю благотворительную деятельность, является необходимым управленческим инструментом. Политика определяет исходные причины и направления корпоративных действий, и тем самым является элементом стратегического управления. Разработка и реализация корпоративной политики сталкивается с рядом задач. Как сделать так, чтобы политика стала действенным инструментом управления? Как отобрать приоритеты социальной деятельности, отражающие корпоративные интересы и задачи? Как интегрировать внешнюю социальную политику и стратегические задачи бизнеса? Какие концепции социального развития должны быть отражены в корпоративной политике? В какой мере корпоративные социальные программы соответствуют принятой политике?

Оценка позволяет генерировать качественную информацию, на основе которой могут быть приняты различные решения, связанные с развитием существующей политики, с ее коррекцией или с отказом от ее реализации в существующем виде. Таким образом оценка может стать значимым элементом всей системы реализации корпоративной политики.

³¹ Владимир Балакирев — директор по развитию, компания "Процесс Консалтинг" (Москва, Россия). Email: vladimir@processconsulting.ru

При создании системы оценивания политики необходимо ориентироваться на три разных уровня оценивания. Первый – это предварительная оценка. На этом этапе оценка должна предоставить информацию, позволяющую осуществить осознанный стратегический выбор в пользу определенной направленности политики. На втором уровне – при реализации политики должна быть выстроена система, позволяющая оперативно оценивать и корректировать выполнение программ и проектов, исполняющих стратегические замыслы. И, наконец, третий уровень оценивания должен отвечать на вопросы, связанные с результативностью, эффективностью и влиянием.

В. Шутилин³²

Оценка социально-экономического эффекта от введения

Автоматизированной системы контроля проезда пассажиров (АСКП)

Сфера наземного общественного транспорта – одна из наиболее важных сфер городского хозяйства. Особую значимость эта сфера приобретает в крупных городах, расположенных на значительной территории. Наличие отлаженной системы работы городского наземного транспорта сегодня является важнейшим атрибутом любого успешного развивающегося мегаполиса. Число потребителей наземного городского общественного транспорта в каждом отдельно взятом городе ежедневно составляет сотни тысяч, а в некоторых случаях – миллионы людей. В этой связи различные аспекты развития системы городского наземного транспорта приобретают особую актуальность. В эффективном развитии системы в большей или меньшей степени заинтересованы органы власти различных уровней, работники этой системы, потребители услуг, а также другие субъекты. Например, водители и пассажиры индивидуального автотранспорта также находятся в существенной зависимости от работы системы наземного городского общественного транспорта, поскольку от успешного функционирования этой системы зависит время их поездки, а в ряде случаев – аварий на дорогах.

Москва в этом случае не является исключением из других мегаполисов мира. В качестве иллюстрации можно привести статистические данные, характеризующие объемы сферы наземного городского общественного транспорта в российской столице. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, годовой объем перевозок наземным городским транспортом ГУП «Мосгортранс»

³² Владимир Шутилин – руководитель проектов, Независимое рейтинговое агентство "РейтОР" (Москва, Россия). Email: vova_shutilin@mail.ru

составил в 2006 г. 2,349 млрд. человек. Постоянная маршрутная сеть ГУП «Мосгортранс» насчитывает 544 маршрутов автобуса, 85 – троллейбуса и 38 – трамвая. По рабочим дням на маршрутную сеть города запланирован выход 3700 автобусов, 1317 троллейбусов и 631 трамвай.

В этой связи любое нововведение в сфере наземного городского общественного транспорта существенно влияет на состояние системы в целом. Одним из таких нововведений стало внедрение Автоматизированной системы проезда пассажиров (АСКП).

Внедрение АСКП началось осенью 2001 года в Зеленоградском административном округе г. Москвы в соответствии с Распоряжением Правительства Москвы от 4 ноября 2000 г. № 1101-РП «О дополнительных мерах по повышению собираемости оплаты за проезд в наземном городском транспорте с использованием автоматизированной системы контроля проезда и перевозки пассажиров». В качестве приложения к распоряжению была составлена программа работ по подготовке и проведению эксперимента на период 10 ноября 2000 – 15 августа 2001 гг. Эксперимент было решено провести на маршруте № 16 «Улица Артамонова – 66-й квартал Кунцева».

7 июня 2001 года было принято Распоряжение Правительства Москвы №499-РП «О развитии эксперимента по повышению собираемости оплаты за проезд в городском наземном пассажирском транспорте», в котором были отмечены положительные итоги pilotного эксперимента на маршруте № 16. Этим распоряжением также была утверждена программа развития эксперимента на период июнь-ноябрь 2001 г. и определены календарные сроки конкретных работ.

Результаты всего эксперимента, продолжающегося с ноября 2000 г., были определены в Постановлении Правительства Москвы от 16 июля 2002 г. «О результатах эксперимента по повышению сбора проездной платы и учету перевозки пассажиров в наземном городском транспорте Зеленоградского административного округа». Эксперимент по введению АСКП получил общую высокую положительную оценку. Этим же постановлением был утвержден «План первоочередных мероприятий по повышению собираемости оплаты за проезд в наземном городском пассажирском транспорте г. Москвы».

В 2004 г. было принято Постановление Правительства РФ № 64-ПП «О развитии наземного общественного транспорта города Москвы и его материально-технической базы на период до 2006 года», в соответствии с которым были определены дальнейшие мероприятия по внедрению АСКП и источники финансирования. Всего на 2004-2006 гг. на внедрение АСКП планировалось потратить 2,863 млрд. рублей. Именно в соответствии с этим планом и началось массовое внедрение АСКП.

К настоящему времени прошел уже значительный временной период с начала внедрения АСКП, поэтому уже можно сделать ряд выводов об итогах этого нововведения.

Автор использует для оценки результатов внедрения АСКП понятие «социально-экономического эффекта». Данный термин был взят из проекта Программы внедрения и развития АСКП на период до 2015 года. Проект Программы обсуждался на слушаниях в Московской городской думе 19 декабря 2002 г. «Внедрение автоматизированной системы контроля проезда и оплаты проезда на наземном городском транспорте».

Для исследования реального эффекта от введения АСКП автором было проведено собственное исследование.

В ходе исследования был изучен российский и зарубежный опыт использования подобных автоматизированных систем. Что касается зарубежного опыта, то аналогичные системы внедрены более чем в 40 городах мира. Из российского опыта следует отметить Комплексную автоматизированную систему контроля и администрирования доступа (КАСКАД). В данном материале приведем лишь два наиболее характерных примера. Изучение систем-аналогов АСКП позволило дать ряд практических рекомендаций по усовершенствованию системы:

- оборудование турникетами тех дверей общественного транспорта, через которые в настоящее время осуществляется беспрепятственный проход;
- использование автоматических установок для продажи билетов;
- расширение номенклатуры типов проездных билетов.

Помимо анализа российского и зарубежного опыта был изучен контент Интернет-форумов и ЖЖ-комьюнити, посвященных данной проблематике. Материалы, размещенные в комьюнити и на форумах, помогли автору классифицировать различные ситуации, связанные с эксплуатацией АСКП.

Дополнительно был сделан запрос в территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве. В результате полученных данных было выявлено, что в результате введения АСКП учитываемый пассажиропоток в системе наземного городского общественного транспорта г. Москвы сократился с 4407,3 тыс. чел. в 2004 году до 2349,8 тыс. чел. в 2006 году.

Основу исследования составили наблюдения исследовательской группы в составе 6 человек на маршрутах г. Москвы. В целях обоснования гипотезы о том, что АСКП может быть использована только на части маршрутов, мы изучили основные показатели функционирования автобусов на шести маршрутах автобусов г. Москвы: 59, 91, 267, 125, 608, К.

По результатам наблюдения была подтверждена гипотеза исследования о целесообразности избирательного внедрения АСКП.