

РУКОВОДСТВО GUID 9020

Оценка государственных
политик



ИНТОСАИ

Руководства ИНТОСАИ выпущены Международной организацией высших органов аудита ИНТОСАИ в рамках Системы профессиональных документов ИНТОСАИ. Для получения дополнительной информации посетите сайт www.issai.org

Настоящий документ был разработан до создания Системы профессиональных документов ИНТОСАИ (IFPP) в 2016 году. Таким образом, его формальное назначение может отличаться от более поздних Руководств ИНТОСАИ.



ИНТОСАИ



ИНТОСАИ, 2019 год

- 1) В 2016 году документ утвержден как INTOSAI GOV 9400 «Руководство по оценке государственных политик»
- 2) В 2019 году с созданием Системы профессиональных документов ИНТОСАИ (IFPP) документ переименован в Руководство GUID 9020 «Оценка государственных политик», внесены редакционные изменения



СОДЕРЖАНИЕ

1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ВЗАИМОСВЯЗЬ С АУДИТОМ ДОСТИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ	5
1.1. Общие сведения	5
1.2. История вопроса	5
1.3. Взаимосвязь между Рабочей группой по оценке и Подкомитетом по аудиту достижения результатов	7
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ЦЕЛИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	8
2.1. Определение	8
2.2. Цели	8
2.3. Ограничение оценки государственной политики	11
3. УЧАСТНИКИ ОЦЕНКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА	12
3.1. Участники	12
3.2. Институциональная среда	13
4. ВЫБОР ОБЪЕКТА И РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ	14
4.1. Выбор объекта оценки государственных политик: три критерия	14
4.1.1 Важность оцениваемой политики	14
4.1.2 Возможность измерения различных эффектов политики	16
4.1.3 Период после начала реализации политики	18
4.2. Разработка проекта с заинтересованными сторонами	19

5. ПЛАНИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ	22
5.1. Определение возможности проведения оценки	22
5.2. Организация оценки	25
5.3. Имеющиеся инструменты и методы	26
5.4. Привлечение экспертов	28
6. ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	29
6.1. Исследование результатов	29
6.2. Этап разъяснения позиций	30
6.3. Окончательное согласование результатов	31
7. РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ	33
7.1. Распространение отчета об оценке	33
7.2. Использование выводов и рекомендаций оценки	34

1

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ВЗАИМОСВЯЗЬ С АУДИТОМ ДОСТИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ

1.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Настоящее руководство предназначено для помощи высшим органам аудита (далее – ВОА) и организациям, отвечающим за оценку¹, в достижении цели оценки, которая заключается в непредвзятом и независимом анализе различных критериев, позволяющих оценить полезность государственной политики (не сосредотачиваясь на конкретной административной единице). Характерные черты проведения оценки включают использование различных научно-исследовательских методов, изучение роли различных вовлеченных государственных органов, равно как и представителей гражданского общества, и систематическое включение их в процесс оценки.

1.2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Рабочая группа ИНТОСАИ по оценке программ была создана в 1992 году. Целью Рабочей группы было оказание содействия ВОА, которые занимаются или хотели бы заниматься оценкой на практике, путем предоставления им концептуальных текстов, методологических инструментов и практических рекомендаций по применению этого специфического подхода, который обычно считается отличным от других форм контроля и аудита. По этой причине Рабочая группа была передана в ведение Комитета по обмену знаниями (KSC).

¹ Настоящее руководство касается только внешней оценки, даже если органы государственного управления или другие организации также могут проводить самооценку.

В настоящее время Рабочая группа состоит из 22 ВОА². С момента создания группы ее председателем является Счетный суд Франции.

В 2010 году Рабочая группа преуспела в разработке первого документа по оценке программ («Руководство для начинающих»), одобренного на 20-м Конгрессе ИНТОСАИ в Йоханнесбурге. Этот документ состоял из масштабного исследования среди различных ВОА темы оценки программ³, и имел целью на основе метода «снизу-вверх» дать общее определение оценки и общие рекомендации по планированию оценки.

Переход от оценки программ к оценке политик произошел во время дискуссий между членами Рабочей группы. Оценка государственных политик связана с более широкими концепциями, чем аудит достижения результатов. Она включает не связанные с программами компоненты, такие как регуляторные инициативы, «мягкое право» [прим.: «soft law», рекомендательные акты] и т.д., поэтому Рабочая группа решила, что будет более полезной, если будет акцентировать внимание на политиках.

Целью настоящего руководства является определение основных характеристик оценки государственных политик. В руководстве описывается способ взаимодействия с такими заинтересованными сторонами, у которых имеется непосредственный интерес в конкретной государственной политике, а также глобальный подход, с помощью которого организации, отвечающие за оценку государственной политики, могут выполнять свою работу. Наконец, в нем рассматриваются вопросы публикации результатов оценки, а также устанавливаются границы между оценкой государственных политик и политическим вмешательством, которые оценщик ни при каких обстоятельствах не должен нарушать.

Вместе с тем целью настоящего руководства не является установление нового стандарта, так как помимо общепринятых принципов оценки, существует много различных практик, связанных с оценкой, и было бы бесполезно устанавливать границу между тем, что может, и тем, что не может считаться оценкой. Вместо этого руководство должно стимулировать аудиторское сообщество и другие организации включаться в сферу оценки государственных политик и помогать им проводить оценку надлежащим образом, на научной основе и независимо, на благо как граждан, так и лиц, принимающих решения.

² Бельгия, Чили, Коста-Рика, Сальвадор, Финляндия, Франция, Габон, Грузия, Германия, Венгрия, Республика Корея, Кения, Ливия, Литва, Мексика, Марокко, Пакистан, Филиппины, Папуа-Новая Гвинея, Польша, Швейцария, Соединенные Штаты Америки.

[На момент перевода (июнь 2023 года) в состав Рабочей группы также включены: Болгария, Бразилия, Европейский аудиторский суд, Индия, Перу, Россия. Исключены: Чили, Мексика. С марта 2022 года Рабочую группу возглавляет Федеральное аудиторское управление Швейцарии. Информация представлена на сайте <https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/members-of-wgeppp/>]

[Актуальное наименование группы на момент перевода (июнь 2023 года) – Рабочая группа по оценке государственных политик и программ]

³ В действовавших ранее документах ИНТОСАИ «оценка государственной политики» называлась «оценкой программ».

1.3. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ ПО ОЦЕНКЕ И ПОДКОМИТЕТОМ ПО АУДИТУ ДОСТИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ

Было решено установить связь между Рабочей группой по оценке программ и Подкомитетом по аудиту достижения результатов, поскольку некоторым ВОА непросто провести различие между этими двумя подходами, а также в силу того, что оценка иногда рассматривается лишь как компонент аудита достижения результатов.

В пункте 9 *Стандарта ISSAI 300 «Принципы аудита достижения результатов»* указано, что аудит достижения результатов представляет собой независимое, объективное и надежное исследование того, функционируют ли государственные предприятия, системы, операции, программы, мероприятия или организации в соответствии с принципами экономичности, эффективности и результативности, и существуют ли возможности для их усовершенствования».

В то время как ядром аудита достижения результатов является оценка экономичности, эффективности или результативности, ядром оценки государственных политик является оценка глобального как краткосрочного, так и долгосрочного воздействия политики (что зачастую требует рассмотрения других политик, оказывающих воздействие на эту же область), а также оценка полезности этой политики⁴.

Одним словом, можно считать, что оценка представляет собой очень широкое понятие, охватывающее различные категории аудита, включая аудит достижения результатов. В оценке могут использоваться инструменты, методы или результаты аудита достижения результатов, но для иной цели: той цели, которая указана в предыдущем абзаце. Однако оценка имеет некоторые отличительные черты и некоторые особые цели, которые нуждаются в пояснении.

Перечисленное выше и является целью настоящего руководства, поскольку мы полагаем, что оценка государственных политик вызывает все более серьезную обеспокоенность административных органов и что нам нужно некоторое общее руководство для поддержания усилий организаций, осуществляющих оценку.

⁴ Тем не менее, предварительная оценка (ex-ante) может также быть полезной при определении актуальности и условий реализации политики до того, как будут произведены первые расходы.

2

ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ЦЕЛИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Оценка государственной политики является исследованием, нацеленным на оценку полезности политики. При оценке анализируются цели политики, ее реализация, непосредственные и конечные результаты и итоговые эффекты настолько системно, насколько это возможно, измеряется достижение результатов для того, чтобы оценить полезность политики. Поэтому оценка приобретает все большую важность для публичных дебатов, так как политическим лидерам необходимо принимать решения на основании доказательств.

Вместе с тем, для оценщика крайне важно не заходить настолько далеко, чтобы предписывать направление политики. Данной опасности можно избежать, поскольку:

- организациям, проводящим оценку, рекомендуется заявлять об их приверженности соблюдать обязательства по независимости;
- рекомендации, сделанные на основании выводов итогового отчета, только указывают на возможные направления политики на основе фактов и наблюдений, но не являются обязательными для исполнительной и законодательной ветвей власти.

2.2. ЦЕЛИ

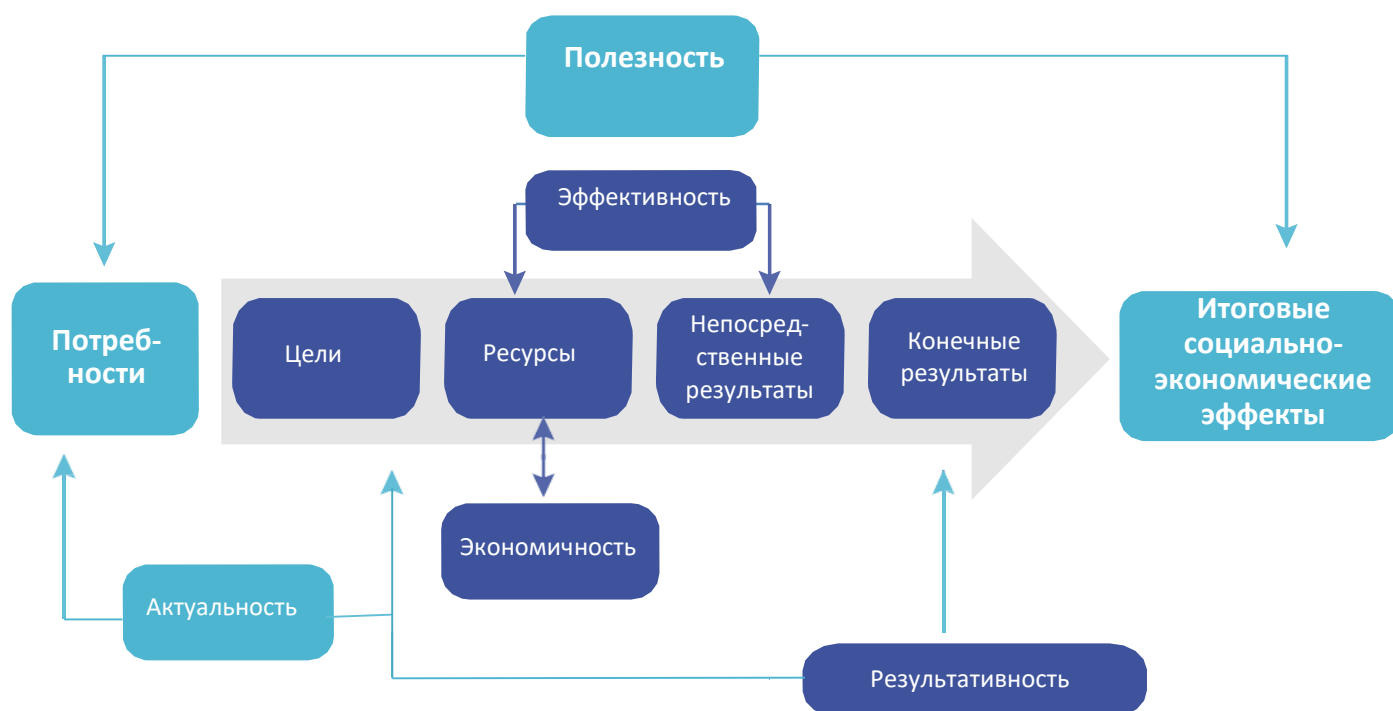
Оценки служат более широкой цели, которая заключается в том, чтобы внести конкретный вклад в сферу государственной политики. Общепризнанными целями оценки являются:

- » Планирование/эффективность – обеспечение обоснованности политики и эффективного распределения ресурсов

- » Подотчетность – демонстрация того, в какой степени достигнуты цели, насколько эффективно использованы ресурсы и каковы итоговые эффекты политики.
- » Реализация – улучшение достижения результатов политики и результативности ее проведения и управления ей.
- » Накопление знаний – понимание того, что работает (для кого) и почему (и в каких контекстах).
- » Укрепление институциональной структуры – повышение и развитие потенциала участников политики, их сетей и институтов⁵.

На следующей схеме представлена информация об основных аспектах аудита достижения результатов и оценки государственных политик в целях проведения различия между ними:

ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ



Условные обозначения:

- Характерно для оценки государственных политик
- Используется при аудите достижения результатов, а также при оценке государственных политик

⁵ Э. Стерн (2004 г.): Философия и типы оценочных исследований. «Исследование основ оценки и влияния»

Как при оценке государственных политик, так и при аудите достижения результатов проводится исследование причинно-следственной связи между государственной мерой и ее эффектами. Но между этими двумя подходами существует разница:

- » Как упоминалось в Стандарте ISSAI 300, аудит достижения результатов рассматривает экономичность, эффективность и результативность. Принципы экономичности, эффективности и результативности определены следующим образом (Стандарт ISSAI 300, пункт 11):
- » Принцип экономичности означает минимизацию расходов на ресурсы. Используемые ресурсы должны быть доступны в нужное время, в необходимом количестве, их качество должно быть соответствующим, а цена – наилучшей.
- » Принцип эффективности означает получение максимального результата за счет имеющихся ресурсов. Он касается взаимосвязи между используемыми ресурсами и непосредственными результатами с точки зрения их количества, качества и сроков получения.
- » Принцип результативности касается достижения поставленных целей и намеченных результатов.

Аудит достижения результатов рассматривает, главным образом, экономичность, эффективность и результативность непосредственно до уровня конечных результатов, тогда как те же факторы на более высоком уровне, чем конечные результаты, и на уровне глобальных и социально-экономических итоговых эффектов рассматриваются посредством оценки.

Кроме того, оценка государственных политик фокусируется на их актуальности и полезности:

- » актуальность государственной политики представляет собой соответствие ее целей социальным, экономическим или экологическим потребностям, на удовлетворение которых нацелена государственная политика;
- » полезность государственной политики связана с вопросом о том, стоило ли проводить государственную политику, принимая во внимание, с одной стороны, все ее прямые эффекты (конечные результаты) и косвенные эффекты (итоговые эффекты), даже непреднамеренные или непредвиденные, а с другой стороны, потребности, на удовлетворение которых была нацелена данная государственная политика.

Если резюмировать, то оценка государственных политик не должна ограничиваться заранее намеченными целями и оставляет за собой право поставить под сомнение цели, установленные законодательно. Главным вопросом ее исследований должна быть оценка полезности государственной политики, равно как и результативности ее инструментов.

Оба подхода, вместе с тем, взаимно дополняют друг друга и составляют два определяющих компонента для установления полезности государственной политики. Измерение эффектов государственной политики позволяет произвести оценку эффективности и результативности рассматриваемой государственной политики, т.е. элементов аудита достижения результатов. Последний будет затем использоваться вместе с другими элементами (рассмотрение других государственных политик, проводимых в той же области или касающихся тех же проблем, изучение альтернативных государственных политик...) для углубленной оценки полезности.

Такой подход является весьма характерной чертой оценки государственных политик. При аудите достижения результатов в конце исследования может быть рассмотрен вопрос полезности государственной политики. Но такие задачи не являются распространенной практикой и не относятся к главным задачам аудита достижения результатов, обозначенным в Стандарте ISSAI 300.

И наконец, главной характеристикой оценки государственных политик является оценка актуальности целей и предоставление рекомендаций по совершенствованию (или пересмотру) оцениваемой государственной политики.

2.3. ОГРАНИЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Может возникнуть вопрос, не выходит ли такая оценка полезности государственной политики за рамки полномочий организаций, отвечающих за оценку государственных политик, и не заставляет ли она включиться в политические дискуссии, что принципиально не является возможным и желательным.

До сих пор во всех странах, где ВОА и другие организации проводят независимую оценку, ответ на этот вопрос был одинаков. Организации, отвечающие за оценку государственной политики, предоставляют независимое исследование целей и итоговых эффектов такой политики. Этим они, с одной стороны, дают гражданам возможность составить собственное мнение о государственных мерах, а с другой стороны, позволяют политическим деятелям принимать решения о продолжении, корректировке или отмене государственной политики на основании надежных и конкретных доказательств (а не на основании просто интуиции или исследования общественного мнения посредством опросов). Но этот вклад в демократические дебаты является нейтральным и основанным на фактах: он представляет собой рефлексию о государственной политике, основанную на объективном анализе и рекомендациях.

3

УЧАСТНИКИ ОЦЕНКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

3.1. УЧАСТНИКИ

- » ВОА – не единственные участники, которые могут проводить оценки государственных политик. Оценки также могут проводиться:
 - независимыми университетскими организациями, как по собственной инициативе, так и по запросу лиц, принимающих государственные решения, например, Парламента;
 - частными консалтинговыми компаниями - только по запросу лиц, принимающих государственные решения.
- » административные организации, такие как аудиторские организации и инспекции, могут проводить оценки государственных политик по запросу государственных органов, которым они подотчетны;
- » наконец, участники, ответственные за реализацию государственной политики, также могут принимать решения по ее оценке третьими лицами.

Кроме того, ВОА, осуществляющие оценку государственной политики в той области, в которой оценки уже проводились, должны принимать во внимание работу тех, кто уже проводил такие оценки, и могут контактировать с ними.

Тем не менее, ВОА естественным образом являются участниками оценки государственных политик ввиду того, что ВОА обладают необходимой независимостью, могут разрабатывать методические материалы по оценке или получать доступ к ним, и, кроме того, обладают знаниями о государственных политиках, полученными в ходе выполнения других своих задач. В отличие от административных институтов или частных организаций, им не нужно доказывать свою объективность и представлять гарантии своей независимости от правительства или частных интересов.

3.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

Организация может принять решение о проведении оценки государственной политики по своей собственной инициативе (добровольная оценка) или по запросу государственного органа, Парламента или исполнительной власти (которые называются спонсорами).

Когда организация проводит оценку государственной политики по запросу государственного органа, она участвует в диалоге со спонсором в целях определения точных контуров политики, которая подлежит оценке, и вопросов оценки. Вместе с тем, в случае ВОА, ВОА обычно учитывает мнения заинтересованных сторон при планировании своих оценок, но все же именно ВОА принимает решение об объеме и процессе своих оценок и о том, что имеет решающее значение при проведении самой оценки, а также при формировании выводов по итогам оценки. Таким образом, ВОА следует отказываться отвечать на запрос государственного органа или начинать оценку государственной политики, если он опасается, что его независимость может оказаться под угрозой.

Если применимо, ВОА должны также принимать во внимание оценки, уже проведенные в данной области. В этом случае ВОА оценивает или анализирует оценки, проведенные другими организациями. Такого рода оценка называется «метаоценка» и используется для определения полезности, надлежащего и систематического характера и точности единичных или множественных оценок. Возможно также обобщить результаты рассмотренных оценок надлежащего качества.

Кроме того, в некоторых странах органы государственного управления сами оценивают собственные политики и программы: роль ВОА в этом случае может заключаться в исследовании оценок, проведенных министерствами и агентствами на предмет полноты, валидности и подхода. Такое исследование может проводиться либо в форме аудита в отношении оценки конечного результата, либо в форме задания по консультированию вышеупомянутых административных единиц.

4

ВЫБОР ОБЪЕКТА И РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

4.1. ВЫБОР ОБЪЕКТА ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК: ТРИ КРИТЕРИЯ

Объектом оценки может быть государственная политика (которая может состоять из нескольких программ); включая правовые и финансовые положения, меры различных организаций либо кадровые или финансовые ресурсы, направленные на достижение определенных целей.

Чтобы принять решение о возможности проведения оценки политики, организации, отвечающей за оценку государственной политики, следует определить возможность такой оценки. Главной задачей в данном случае является определение масштаба оценки и условий, при которых можно проводить оценку.

» 4.1.1 ВАЖНОСТЬ ОЦЕНИВАЕМОЙ ПОЛИТИКИ

«Важность» политики может характеризоваться следующим:

- размером ее бюджета, т.е. величиной государственного финансирования, выделяемого на такую государственную политику;
- количеством или значимостью заинтересованных сторон либо сложностью связей между ними;
- масштабом потенциальных ожидаемых эффектов для получателей и общества;

- сложностью политики, связанной с множественностью заинтересованных сторон и сложностью оценки ее эффектов;
- символическим значением политики в глазах общественности.

Кроме того, при выборе объекта оценки следует избегать двух ошибок:

» Первая ошибка заключается в выборе слишком общей политики (например, экологическая политика, политика занятости, образовательная политика).

- Масштаб оцениваемой политики не должен быть слишком обширным:
 - несмотря на определенные запросы и соблазны, может быть затруднительным оценить образовательную политику, жилищную политику и любую другую глобальную политику в целом, если от оценки ожидается соблюдение вышеизложенных требований;
 - еще труднее оценивать состояние отрасли в целом: невозможно оценить состояние школ, социальной защиты, обороны или юстиции;
 - в целом, чем шире подлежащая изучению государственная мера, тем труднее установить причинно-следственную связь между такой мерой и множеством наблюдаемых эффектов или ее вероятный вклад в такие эффекты.

Например, в качестве объектов оценки могут быть выбраны такие политики, как поощрение использования возобновляемых источников энергии (но не энергетическая политика в целом) или политика решения проблемы алкоголизма (но не политика в области здравоохранения).

» Вторая ошибка – это выбор очень специфичного проекта или государственной меры (инфраструктура, налоговый механизм и т. д.). На практике нежелательно, чтобы оцениваемая политика была слишком узкой:

- эффекты могут оказаться слишком незначительными, чтобы быть статистически заметными;
- итоговый эффект политики для общества может быть слишком ограниченным, и организации, которая ежегодно проводит лишь небольшое количество оценок государственных политик, не следует слишком распылять усилия своей команды;
- значимость политик, которые являются слишком «узкими» – имеют ограниченные цели и эффекты – может быть переоценена, если не интегрировать их в более широкое и значимое целое. Целесообразнее использовать ресурсы ВОА для сравнения эффектов нескольких схожих по своим целям мер, а не каждой из них в отдельности;

- в силу отсутствия минимального уровня сопоставимости трудно провести релевантные параллели с аналогичными ситуациями за рубежом;
- кроме того, такое исследование выглядело бы, скорее, как аудит достижения результатов, чем оценка государственных политик в строгом смысле.

» 4.1.2 ВОЗМОЖНОСТЬ ИЗМЕРЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ЭФФЕКТОВ ПОЛИТИКИ

Концепция возможности измерения эффектов/итоговых эффектов является центральной в подходе оценки государственных политик. С одной стороны, оценка полезности требует измерения эффектов, рассматриваемых во взаимосвязи с другими аспектами, такими как издержки и организация политики: эффекты можно измерять как в количественном, так и в качественном выражении (это подразумевает, что может быть проведено исследование их ценности на основе валидных данных). С другой стороны, такое измерение часто затруднительно с технической точки зрения и требует большого количества усилий.

Можно рассмотреть несколько способов измерения.

- » Прежде всего, необходимо провести различие между «конечными результатами» и «итоговыми эффектами».
- «Эффекты», которые проявляются немедленно или в краткосрочной перспективе, напрямую, и влияют в особенности на целевых получателей, описываются как «конечные результаты»;
- «Эффекты», которые являются отложенными или проявляются в средне- или долгосрочной перспективе и в большинстве случаев влияют на других лиц больше, чем на целевых адресатов, описываются как «итоговые эффекты».

Это различие между конечными результатами и итоговыми эффектами является значительным, при этом измерение средне- и долгосрочных итоговых эффектов характерно для оценки государственных политик и выходит за рамки того, что характерно для аудита достижения результатов.

- » Еще одно различие следует провести между различными типами эффектов, подлежащих оценке: запланированные эффекты и непредвиденные эффекты.
- Эффекты, наблюдаемые в отношении целей, заявленных в политике («ожидаемые эффекты»).

Оценка основывается преимущественно на измерении ожидаемых эффектов и предполагает, что цели политики, вызвавшей такие эффекты, сформулированы и могут быть проанализированы.

- Прочие эффекты, наступление которых не предполагалось в связи с достижением установленных целей: «непредвиденные эффекты»: «положительные» или «отрицательные» (иногда также называемые «негативные эффекты»). Чтобы оценка носила комплексный характер и не ограничивалась заявленными целями политики, необходимо принимать во внимание непредвиденные эффекты такой политики.

» Краткосрочные эффекты/долгосрочные эффекты и субъективные эффекты/объективные эффекты

При оценке государственных политик следует обращать внимание не только на объективные эффекты, но также на эффекты политики, «ощущаемые» участниками реализации политики и ее выгодоприобретателями. Такое измерение как «объективных эффектов», так и «субъективных эффектов» также подразумевает, что должны быть описаны и оценены позиция и мнения «заинтересованных сторон» государственной политики, т.е. задействованных административных органов и государственных учреждений, потенциальных выгодоприобретателей и вовлеченных в процесс третьих лиц (организаций и граждан).

Принципиально важно, чтобы оценка государственных политик была нацелена на соотнесение наблюдаемых эффектов с инструментами реализованной политики, без чего невозможно оценить полезность политики. Таким образом, оценка должна основываться на осмыслении причинно-следственных связей, посредством чего можно выявить связь между мерой политики и измеряемым эффектом. В принципе, оценка должна «моделировать политику», т.е. воспроизводить систематическое отображение цепочки причинно-следственных связей между целями, ресурсами, мероприятиями, непосредственными и конечными результатами и итоговыми эффектами (запланированными или незапланированными).

В приведенной ниже таблице представлен системный подход ко всем эффектам, которые подлежат оценке. Ее трудно заполнить идеально, но она должна оставаться одной из амбициозных целей оценки государственных политик.

	Краткосрочный эффект («конечный результат»)		Долгосрочный эффект («итоговый эффект»)	
	Субъективный	Объективный	Субъективный	Объективный
Запланированный эффект				
Незапланированный эффект				

» 4.1.3 ПЕРИОД ПОСЛЕ НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ

С теоретической точки зрения, оценка государственной политики может начинаться в рамках трех различных периодов:

- » предварительная оценка [ex-ante] – до начала реализации конкретной государственной политики или создания учреждения (проводится ВОА очень редко).
- » текущая оценка, проводимая одновременно с внедрением и реализацией оцениваемой политики. Решение о проведении такой оценки может быть принято в момент введения в действие законодательства о реализации государственной политики.
- » последующая оценка [ex post]: ретроспективный анализ, обзор. Иногда о такой последующей оценке прямо заявляется в начале реализации политики.

Даже при том, что существуют три различных типа оценки, ВОА и другие организации, имеющие полномочия на проведение оценки, выполняют последующую или текущую оценку, то есть проводят оценку через несколько лет после начала реализации политики. Безусловно, предпочтительно подождать по меньшей мере два или три года после начала реализации государственной политики, чтобы иметь достаточное количество данных и избежать формулирования предварительных результатов. Кроме того, такая отсрочка также важна для того, чтобы иметь возможность оценить долгосрочные и косвенные эффекты, которые являются критичными элементами оценки.

Поэтому предпочтительно оценивать давно проводимую политику, нежели недавнюю, т.е. ту, за которую недавно проголосовали или которую недавно начали внедрять, или же ту, характеристики которой были недавно изменены, поскольку для такой политики, скорее всего, еще прошло недостаточно времени для достижения того этапа, на котором может проявиться что-либо, кроме непосредственных эффектов.

Если проводить оценку по прошествии определенного времени после реализации государственной политики, то становится значительно легче определить «состояние мира без этой политики» («контрфактический эксперимент») и сравнить его с фактическим состоянием, чтобы сделать вывод об эффектах реализованной политики (см. п. 5.3.4).

4.2. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Оценка государственных политик является специфическим процессом, особенно ввиду того, что в ходе такой оценки необходимо полагаться на сотрудничество, а иногда на совместную выработку подхода с заинтересованными сторонами, которые являются участниками государственной политики, прямыми или косвенными выгодоприобретателями оцениваемых мер или просто подвергаются влиянию государственной политики.

Связь с заинтересованными сторонами также специфична в том, что цель проведения оценки заключается не столько в исправлении плохо функционирующих административных механизмов, сколько в совершенствовании государственной политики.

- » Участниками оцениваемой государственной политики являются административные организации, которые принимали решение о реализации данной государственной политики и реализовывали ее.

Административные органы, ответственные за государственную политику, всегда включаются в число заинтересованных сторон на местном или национальном уровне. Такие органы обычно подпадают под надзорные полномочия ВОА или органов контроля и внутреннего аудита. Важно, чтобы группа по оценке установила с ними новые взаимоотношения – взаимоотношения, отличающиеся от тех, которые складываются в области аудита: такие взаимоотношения должны основываться на взаимном доверии и сотрудничестве (т.е. на совместной работе направленной на достижение общей цели: на получение ответов на конкретные вопросы оценки).

Следует подчеркнуть, что оценка, проводимая в отношении полезности государственной политики, направлена в большей степени на политические органы, которые запросили ее, нежели на административные органы, которые ее реализуют и которые, следовательно, не должны чувствовать, что вопросы оценки ставят их в трудное положение.

Чтобы обеспечить и сохранить такое доверие, желательно гарантировать, что, несмотря на то, что оценка также выявляет плохо функционирующие административные механизмы и связанные с ними пробелы в административном регулировании, ВОА не сосредотачивается на их выявлении с теми же намерениями, какие были бы при проведении аудита. Однако обеспечение этого доверия не должно оказывать влияние на независимость ВОА.

- » Представители выборных местных органов власти также могут считаться заинтересованными сторонами, если региональные или местные

автономные организации вносят вклад в оцениваемую государственную политику.

- » Законодательный орган может иногда считаться заинтересованной стороной, если, например, Парламент проголосовал за положения, обеспечивающие основу или границы оцениваемой государственной политики, и, тем более, когда эти положения создали обязательный механизм оценки принимаемых мер.

Однако данный вопрос является весьма спорным, поскольку Парламент является политическим органом и получателем результатов оценки государственной политики: такое сочетание статусов может поставить под угрозу независимость процесса оценки. Кроме того, это может привести к практически систематическому включению Парламента в число заинтересованных сторон, что может оказаться трудным для понимания (заинтересованная сторона участвует в реализуемой государственной политике, но не во всех государственных политиках в целом) и осуществления (как выбирать представителей Парламента?). По этой причине некоторые ВОА и прочие организации, отвечающие за оценку государственных политик, никогда не относят Парламент к заинтересованным сторонам⁶.

- » Другими заинтересованными сторонами являются частные организации (неправительственные организации, частные компании, профессиональные организации, профсоюзы и т.д.), заинтересованные в реализации государственной политики, и представители выгодоприобретателей оцениваемой государственной политики.

Формирование списка заинтересованных сторон является чувствительной частью процесса оценки. Лишь изредка такие заинтересованные стороны подпадают под надзорную компетенцию организации, отвечающей за оценку государственной политики; в целом, они не привыкли работать с организацией, отвечающей за оценку, и не имеют обязательств участвовать в ее деятельности по оценке. Поэтому важно обеспечивать, чтобы такие заинтересованные стороны понимали, что в их интересах принимать конструктивное участие в оценке, а также создавать атмосферу доверия в работе с ними.

Следует избегать двух ошибок: в списке заинтересованных сторон не должно быть никаких серьезных упущений (необоснованное исключение стороны из списка может уменьшить охват выводов по результатам оценки и шансы их практического применения, и, кроме того, привести к ограниченному представлению о государственной политике), но при этом он не должен быть слишком длинным (в противном случае, есть риск, что процесс может стать слишком громоздким и неуправляемым).

⁶ Тем не менее, если организация действует по внешнему запросу от Парламента, это позволит считать последнего заинтересованной стороной ввиду его членства в консультативном органе, тогда как в случае добровольной оценки, решение о которой принято организацией, ей может быть сложнее включить представителей Парламента в число заинтересованных сторон

В отличие от большинства аудитов достижения результатов, связь с заинтересованными сторонами является ключевым аспектом оценки государственных политик, потому что представители заинтересованных сторон будут сопровождать организацию, отвечающую за оценку государственной политики, на протяжении всего процесса оценки. Они должны принять конструктивный подход к процессу оценки, поскольку главной целью оценки является, в основном, не выявление и исправление плохо функционирующих механизмов, а помощь лицам, принимающим решения, в улучшении реагирования на социальные и политические нужды.

В связи с этим заинтересованные стороны могут:

- » участвовать в выборе конкретного объекта оценки государственных политик, графика и методологии;
- » быть активными участниками оценки;
- » извлекать пользу из промежуточных или итоговых отчетов;
- » играть роль в процессе принятия решений на основании результатов оценки.

Однако должно быть ясно, что, даже если интерактивный диалог между спонсором и организацией, проводящей оценку, является основополагающим фактором процесса оценки, эти коммуникации не должны ставить под угрозу независимость и объективность организации, отвечающей за оценку государственной политики. ВОА должны в обязательном порядке сохранять свою независимость от политического влияния и не реагировать на пожелания, связанные с конкретными политическими интересами. Это следует прояснить с самого начала планирования оценки.

Все страны с давней традицией оценки настаивают на важности того, чтобы за ВОА и другими организациями, отвечающими за оценку государственных политик, оставалось решающее слово на протяжении всего процесса оценки.

Как только объект оценки государственных политик определен, следует приступить к планированию оценки, состоящему из нескольких этапов:

- » определение возможности проведения оценки;
- » организация;
- » применяемые инструменты и методы; привлечение экспертов.

Эти этапы сами по себе не являются специфичными для оценки государственной политики, поскольку в ходе каждого аудита достижения результатов применяются такие же ориентиры. Но на каждом из этих этапов есть несколько связанных с процессом оценки особых вопросов, на которые следует обратить внимание.

5.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ

До принятия решения о проведении добровольной оценки или запроса о проведении оценки от внешнего органа (спонсора), организация, отвечающая за оценку государственной политики, должна рассмотреть целесообразность проведения собственной оценки или следования подходу, указанному в запросе. При определении возможности проведения оценки рассматриваются все вопросы, решение которых необходимо, чтобы гарантировать успешность оценки:

- » определение объекта и объема оценки;
- » определение заинтересованных сторон;
- » определение вопросов оценки;

- » вероятность того, что данные, необходимые для оценки, будут доступны;
- » организация процесса оценки и предполагаемый график оценки;
- » выбор методологии;
- » определение кадровых и финансовых ресурсов.

Различные варианты ответов на эти вопросы исследуются в рамках анализа целесообразности, результаты которого фиксируются в записке, предоставляемой лицам, принимающим решение. На основании этого обоснования организация, отвечающая за оценку государственной политики, решает, следует ли продолжать этот процесс и приступить к проведению самой оценки.

Определение целей оценки, объема исследования и методологии в ходе подготовительного исследования не является специфичным для оценки государственных политик. Но что более всего характерно для определения возможности проведения оценки, так это задача установления того, возможно ли организовать независимую оценку с участием заинтересованных сторон.

Этап анализа целесообразности относительно прост, если организация проводит добровольную оценку государственной политики: в этом случае организации не обязательно вести интерактивный диалог с заинтересованными сторонами (хотя не стоит систематически исключать возможность такого диалога) и можно самостоятельно использовать количественные и качественные данные, а также данные, полученные из внешних источников, для целей оценки, что дает организации возможность принимать решения об упомянутых выше критериях возможности проведения оценки.

Когда проект по оценке реализуется в ответ на внешний запрос, определение возможности проведения оценки может быть более сложным в силу того факта, что следует учитывать не только вышеперечисленную информацию, но также намерения спонсора в плане необходимых для рассмотрения аспектов, вопросов, которые должны быть сформулированы, графика, который предстоит соблюдать, и ожидаемых непосредственных результатов. Однако в этом случае группа, ответственная за анализ целесообразности в организации, отвечающей за оценку государственной политики, должна не только учитывать намерения спонсоров, но и осведомлять «спонсоров» о методологических, организационных и временных требованиях к оценке.

Этот интерактивный диалог между спонсором и организацией, проводящей оценку государственной политики, является основополагающим аспектом формулирования вопросов оценки и надлежащего планирования подхода, который предстоит принять, и может также привести к выводу о том, что оценка объекта, предлагаемого спонсором, невозможна (сама по себе или на условиях, которые хочет установить спонсор).

В любом случае организация, отвечающая за оценку государственной политики, единолично ответственна за принятие решения о проведении оценки и должна отказаться от нее, если критерии в отношении объекта и требования к процессу не удовлетворяются.

Последняя особенность работы ВОА связана с объемом оценок государственных политик, проводимых в ответ на внешние запросы, который не должен нарушать баланс различных правовых задач ВОА. Оценка государственной политики требует значительных кадровых и финансовых ресурсов; поэтому следует проявлять осмотрительность в целях обеспечения того, чтобы внешние запросы на оценки, принятые ВОА, не ставили под угрозу мобилизацию ресурсов, которые должны оставаться доступными для других обязательных или добровольно принятых задач.

При определении возможности проведения оценки может быть сделан вывод о том, что оценку государственной политики проводить нежелательно, так как: эффекты слишком трудно измерить или их значимость ограничена, вовлечение заинтересованных сторон невозможно, в данный момент проводятся другие оценки, количества или качества ресурсов недостаточно и т.д. В этом случае может быть желательным уменьшение масштабов задач до исходных позиций и проведение более классического аудита достижения результатов, в ходе которого будут измерены результаты государственной политики в отношении поставленных целей и выделенных ресурсов для определения результативности и эффективности.

В ином случае по результатам определения возможности проведения оценки составляется меморандум о планировании оценки, в котором определяются рамки подхода к оценке и обосновываются различные пункты («Описание государственной политики», «Определение заинтересованных сторон», «Формулирование вопросов оценки», «Организация подхода к оценке», «Выбор методологии» и «Научный инструментарий»).

В частности, в описании задания приводятся вопросы оценки и, следовательно, устанавливаются вопросы, на которые требуется ответить в ходе оценки. Этот перечень вопросов должен быть непосредственно ориентирован на ожидаемые результаты оценки.

5.2. ОРГАНИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ

Организация, проводящая оценку государственных политик, должна рассмотреть вопрос о создании:

» Группы по оценке

Эта группа по оценке должна состоять из постоянных сотрудников организации, проводящей оценку государственной политики, или привлеченных ею экспертов. Поскольку технические возможности организации, отвечающей за оценку, не могут охватить все области, как правило, привлекаются внешние эксперты, эксперты по методологии оценки и эксперты в области, которую будет охватывать предстоящая оценка.

» Наблюдательного органа:

В зависимости от специфики организации, проводящей оценку государственной политики, наблюдательный орган отвечает за:

- валидацию определения возможности проведения оценки и решения о проведении оценки (в случае добровольной оценки) или о принятии запроса спонсора;
- формирование вопросов оценки;
- разработку программы оценки в рамках плана работы и выделение необходимых кадровых и финансовых ресурсов;
- обсуждение и валидацию предварительных результатов и итогового отчета об оценке;
- в соответствующих случаях - представление отчета спонсору;
- распространение и продвижение результатов.

» Консультативного органа

Такой орган, состоящий из сотрудников организации, отвечающей за оценку государственной политики, и представителей заинтересованных сторон, может быть учрежден с целью объединить представителей заинтересованных сторон и предоставить им официальную возможность быть в курсе работы группы по оценке на протяжении всего процесса. Данный консультативный орган проводит рабочие встречи с заинтересованными сторонами в целях обмена мнениями, рассмотрения хода работы и обсуждения промежуточных и итогового отчетов об оценке.

Представители этого органа также обеспечивают, что запрошенные данные были собраны. Такие органы систематически учреждаются в некоторых ВОА, тогда как другие ВОА организуют совместную работу с заинтересованными сторонами без них. В любом случае, данный орган является консультативным и ни при каких обстоятельствах не должен принимать решений о методологии оценки и выводах по результатам оценки, поскольку эти вопросы являются исключительной ответственностью независимых лиц, проводящих оценку.

5.3. ИМЕЮЩИЕСЯ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ

Для выполнения своих задач организации, отвечающие за оценку государственных политик, используют профессиональные методы и инструменты, гарантирующие объективность и надежность собранных данных. Обработка и анализ собранных данных и информации также должны быть надежными. Эти факторы имеют принципиальную важность для подхода к оценке.

Как указано в пункте 1.3, целью данного руководства является установление общей основы проведения оценки государственных политик. Его задачей не является представление и обсуждение методологий. Уже существуют многочисленные источники, в которых можно найти инструменты для проведения оценки. В частности, такие международные организации, как ОЭСР, ООН и Всемирный банк, разработали комплексные методологии оценки государственных политик⁷. Организация, участвующая в оценке государственных политик, должна сформировать широкий набор инструментов для проведения оценки, которые опирались бы не только на количественные показатели, но и на сравнительные когортные исследования, рандомизированные контролируемые испытания, статистику или социальные данные, опросы и интервью. В частности, подход к оценке включает, согласно вопросам оценки:

- 1) Обзор научной литературы со всего мира;

⁷ В отношении инструментов см., например: Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы (Всемирный банк): [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf)

[Актуальная версия документа Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы (Всемирный банк) на момент перевода (июнь 2023):

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23975/246140UPDATED01s1methods1approaches.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

Руководство по инспектированию и оценке (ООН): https://oios.un.org/resources/2015/01/OIOS-IED_Manual.pdf OECD

[Актуальная версия документа Руководство по инспектированию и оценке (ООН) на момент перевода (март 2023):

https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual_with_annexes.pdf]

Концепция программы ОЭСР по оценке регуляторной политики: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47832438.pdf>

[Актуальная версия документа Концепция программы ОЭСР по оценке регуляторной политики на момент перевода (март 2023) на английском языке https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-for-regulatory-policy-evaluation_9789264214453-en#page1]

В отношении показателей см.: Белая книга ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям; Руководство по использованию ключевых национальных показателей

- 2) Проведение международного сравнения или, по крайней мере, установление одного контрольного показателя посредством зарубежных командировок, интервью или с помощью подрядчиков (экспертов, сотрудников университетов и т.д.);
- 3) Количественные или качественные показатели эффектов оцениваемой государственной политики. Все обычные количественные методы оценки государственных политик могут использоваться и применяться к существующим базам данных (надежность которых следует оценить в случае необходимости): статистика, теория вероятности и эконометрический анализ; однако следует отметить, что невозможно сделать вывод о результативности политики на основе отдельных показателей, такой вывод требует контрфактического эксперимента (см. пункт 4);
- 4) Сравнительные когортные исследования в целях оценки конечных результатов и итоговых эффектов государственной политики. Целью этих исследований является воссоздание, либо в явном виде (контрольная группа), либо опосредованно (анализ «при прочих равных условиях», метод «разность в разностях»), гипотетической ситуации, в которой государственная политика не существует, т.е. контрфактической ситуации, с которой сравнивается реальная ситуация. При таком сравнении можно с заданной степенью определенности оценить результат государственной политики;
- 5) Опросы в целях получения фактической информации и/или измерения мнения адресатов политики, а также взглядов участников ее реализации. Эти опросы представляют информацию скорее о воспринимаемых, чем об объективных эффектах, но, тем не менее, они полезны для оценки, поскольку воспринимаемые последствия влияют на поведение заинтересованных сторон государственной политики.

Такие мнения можно собирать:

- посредством количественных опросов в целях получения фактической информации; опрос проводится в выборочной совокупности, которая является одновременно случайной и репрезентативной (а не в выборке, «отобранной» ВОА или участниками оцениваемой политики). Нерепрезентативная выборка приводит к предвзятости информации, полученной на основании опроса.
- посредством качественных исследований: интервью один на один или групповых интервью (в однородных или смешанных группах или сначала в однородных, а затем смешанных группах), форумов и т.д. Такой подход дополняет количественные измерения мнений посредством случайных и репрезентативных выборок: заданные вопросы и ответы на них гораздо богаче и помогают участнику отразить и сформулировать свое мнение, при этом диалоги в смешанных группах и на форумах являются информативными.

Кроме того, важной особенностью высших органов аудита является тот факт, что ВОА может также внести свой вклад в подход к оценке государственных политик в виде всей имеющейся в его распоряжении информации об оцениваемой государственной политике, полученной в рамках других контрольных и аудиторских задач в данной области, в частности, после предыдущих аудитов достижения результатов, проведенных в тех государственных учреждениях, на которые воздействует оцениваемая государственная политика. Такое обогащение, которое является результатом иногда уникальных знаний ВОА о данной области и задействованных учреждениях, представляет собой важный источник дополнительной ценности ВОА.

5.4. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

Научный, междисциплинарный характер оценки государственных политик подразумевает привлечение экспертов из широкого круга областей: экономистов, статистиков, социологов, экспертов в той области, на которой сосредоточена оценка и т.д. (см. Стандарт ISSAI 2620 «Использование работы эксперта аудитора», пункт 5.4).

Организация, отвечающая за оценку государственной политики, может создать постоянную группу экспертов по методам для осуществления работы по оценке государственных политик.

Однако нехватка ресурсов может вызвать необходимость привлечения одного или более признанных внешних экспертов либо в области методологии, либо в сфере оцениваемой политики, чаще всего на временной основе или с частичной занятостью. Эти потребности должны быть выявлены на этапе определения возможности проведения оценки.

На процедуры отбора экспертов распространяются те же требования в плане профессионализма, строгости и независимости, как и те, которые применяются к аудиторам, лицам, проводящим оценку, и другим сотрудникам, которые входят в штат организации, отвечающей за оценку государственной политики. Например, если это разрешено законом или подзаконными документами ВОА, было бы также полезно наделять самих экспертов теми же полномочиями по исследованию и требовать от них соблюдения тех же профессиональных обязательств (в частности, в плане конфиденциальности), которыми обладают и которые соблюдают аудиторы, состоящие в штате ВОА.

Такие эксперты должны выполнять работу без принуждения и получать адекватное вознаграждение, гарантирующее их независимость, вовлечение и ожидаемое качество их вклада.

ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

6.1. ИССЛЕДОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Итоговому отчету об оценке государственной политики могут предшествовать промежуточные отчеты.

Промежуточные отчеты могут привести к обмену мнениями с заинтересованными сторонами в рамках работы консультативного органа по оценке.

Проект итогового отчета готовит группа по оценке. В нем должны содержаться все пункты, включенные в определение возможности проведения оценки, а также выводы по результатам самой оценки государственной политики:

- » краткое перечисление целей оценки;
- » исходные вопросы оценки;
- » указание заинтересованных сторон;
- » использованные научные методы и инструменты;
- » источники собранной информации;
- » общий контекст, в котором проводилась оценка государственной политики, с учетом исторического развития и, по возможности, с соответствующими международными сравнениями;
- » представление данных, полученных в результате других работ ВОА в данной области (в частности, аудитов достижения результатов), особенно касающихся организационных мер по реализации государственной политики и фактических расходов такой политики;

- » представление данных, собранных на основании ответов на вопросы в рамках оценки (результаты, измерение эффектов/итоговых эффектов);
- » анализ и интерпретация этих данных, тщательно отделенные от представления тех же данных во избежание путаницы между результатами и интерпретацией; в этом разделе содержится оценка этих результатов и измеренных эффектов, исследуются причинно-следственные связи между принятыми мерами и наблюдаемыми эффектами;
- » мнения заинтересованных сторон, собранные в ходе работы;
- » полученный опыт, выводы по результатам оценки наряду с рекомендациями по корректировочным мерам. В этом разделе содержится оценка полезности оцениваемой государственной политики.

Данный проект отчета представляется наблюдательному органу, назначенному для этой цели в начале процесса в соответствии с процедурами, специфичными для каждой организации, проводящей оценки государственных политик. Наблюдательный орган утверждает или изменяет проект отчета об оценке.

Таким образом, данный этап специфичен для оценки государственных политик не по форме проекта итогового отчета, но по содержанию такого проекта.

6.2. ЭТАП РАЗЪЯСНЕНИЯ ПОЗИЦИЙ

После предварительного исследования результатов и анализа важно, чтобы проект отчета об оценке, одобренный органом, принимающим решения, был обсужден с заинтересованными сторонами оцениваемой политики в порядке урегулирования разногласий.

Целью направления таких проектов отчетов является обеспечение того, чтобы предварительный анализ и выводы, а также запись мнений заинтересованных сторон, собранных в ходе оценки государственных политик, были точными и общедоступными.

Заинтересованные стороны могут отвечать письменно или устно (на слушаниях). Процедура урегулирования разногласий может быть приведена в соответствие со стандартной процедурой аудита (если применимо).

Систематическое участие в работе всех заинтересованных сторон (включая представителей выгодоприобретателей оцениваемой государственной политики) является одной из особенностей подхода, применяемого к оценке государственных политик.

6.3. ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Как только заинтересованные стороны выразят свои взгляды в письменной или устной форме, организация, отвечающая за оценку государственной политики, модифицирует, в случае необходимости, итоговый отчет об оценке, принимает его в соответствии со своими процедурами и несет за него полную ответственность.

Даже в случае исходного запроса от внешней стороны, включая Парламент, организация, проводящая оценку, должна представить собственное независимое мнение на основании результатов, анализа, выводов, а также рекомендации по итогам оценки государственной политики.

На этапе окончательной валидации отчета следует обращать особое внимание на формулировку рекомендаций по мерам, которые должны быть приняты в области оцениваемой государственной политики после завершения оценки. В случае ВОА, в силу их институционального положения, эти рекомендации адресуются, главным образом, Парламенту и правительству.

Эти рекомендации могут быть связаны, например:

- » с признанием полезности государственной политики и принимаемых мер;
- » с признанием полезности государственной политики, но указанием на непригодность и нерезультативность принимаемых мер в связи с установленными прямыми или косвенными эффектами;
- » с выражением сомнения в отношении полезности государственной политики и согласованности ее целей, с альтернативными рекомендациями по переориентации, приостановке или прекращению проведения государственной политики;

- » в случае оценок государственной политики, особенно проведенных другими организациями, в которых может существовать единое крупное административное подразделение, ответственное за реализацию государственной политики, или несколько таких подразделений, было бы хорошей практикой, как это обычно делает ВОА, публиковать вместе с отчетом ответ руководства такого подразделения/таких подразделений или правительства.

7.1. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ

Одним из основополагающих принципов оценки государственных политик является публичное распространение его выводов. ВОА должны публиковать отчет об оценке. Итоговый отчет предназначен для заинтересованных сторон оцениваемой государственной политики в случае внешнего запроса на оценку ВОА, для авторов такого запроса и для общественности в целом.

В случае оценок государственных политик, проводимых в ответ на внешний запрос, решение о публикации может быть принято после консультации с органом, направившим запрос на оценку. Тем не менее, как принцип независимости ВОА, так и принцип открытости в отношении оценок государственных политик подразумевают, что последнее слово остается за ВОА, даже если орган, запросивший оценку, не стремится к публикации (этот вопрос должен сначала быть рассмотрен в ходе дискуссии между ВОА и органом, запросившим оценку, на этапе формулировки запроса на оценку).

ВОА или любой другой орган, отвечающий за оценку государственной политики, должен сделать все возможное для обеспечения того, чтобы получатели и читатели отчета поняли особенности подхода к оценке государственных политик, в частности, выбор методологии.

Чувствительный характер оценки полезности политики требует особых мер предосторожности при составлении проекта отчета об оценке, так чтобы он был правильно понят и не возникло риска широкого или предвзятого толкования, в частности, в СМИ.

Наконец, было бы полезно, если бы ВОА были обязаны представлять публичный отчет о своей деятельности по оценке государственных политик, например в своих годовых отчетах, если они принимали участие в данной деятельности и провели несколько таких оценок. Полезный опыт, полученный в связи с данной задачей, позволит постепенно выработать лучшее ее понимание, а также будет способствовать созданию атмосферы доверия в отношениях с представителями государственных органов и с другими заинтересованными сторонами.

7.2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЦЕНКИ

Еще в большей степени, чем другие виды деятельности, такие как аудиты достижения результатов или финансовые аудиты, оценка государственной политики предназначена для использования в процессе принятия государственных решений и нуждается в последующих действиях.

Однако во всех случаях важно, чтобы организация, отвечающая за оценку государственной политики, не несла прямой ответственности за решения, принятые по результатам оценки, с тем чтобы она могла сохранить свою независимость и избежать обвинений во вмешательстве в полномочия государственных органов по принятию решений.

Даже если процесс не требует использования выводов по результатам оценки, организация, отвечающая за оценку государственной политики, может отслеживать этот процесс как сторонний наблюдатель и подтверждать его результаты. В частности, она может в установленные сроки проводить интервью по вопросам реализации (или отсутствия реализации) ее рекомендаций.