

УДК 351:328.181:061.2](100:477)

Ю. В. Шапочка,
*аспирант кафедры государственной политики и
управления политическими процессами
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины*

ФУНКЦИИ АССОЦИАЦИЙ ПО ОЦЕНИВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация

В течение последних десятилетий оценивание занимает все более важное место в обсуждении и выработке государственной политики как на национальном, так и на международном уровне. Также увеличивается практика привлечения внешних оценщиков к оцениванию государственной политики и программ. Специалисты в области оценивания объединяются в ассоциации и сети по оцениванию. Влияние ассоциаций на процесс принятия политических решений и выработку государственной политики возрастает. В этой статье представлены результаты анализа деятельности международных, национальных и местных ассоциаций по оцениванию и предложена классификация их функций.

Ключевые слова: оценивание государственной политики, общественные организации, ассоциация по оцениванию.

Аңдатпа

Соңғы онжылдық уақыт ішінде Ұлттық және халықаралық деңгейде мемлекеттік саясатты іске асыру және талқылау жөніндегі баға беру маңызды орын алады. Сонымен қатар мемлекеттік саясатты және бағдарламаны бағалау сыртқы көзқарастың болуын талап етеді. Мемлекеттік саясатты және саяси шешім қабылдау қызметін қамтамасыз етуінің өсуіне байланысты баға беру бойынша біріккен ұйымдар мен бірлестіктер саны да өсуде. Бұл мақалада халықаралық, ұлттық және жергілікті бірлестіктердің баға беру жөніндегі қызметінің сараптамасы көрсетілген.

Тірек сөздер: мемлекеттік саясатты бағалау, бірлестік ұйымдар, баға беру жөніндегі ұйым.

Abstract

In recent decades, evaluation occupies an important place in the discussion and formulation of public policy, both at national and international level. Also the practice of attracting external evaluators to the evaluation of public policy and programs increases. Experts in the field of evaluation create evaluation associations and networks. Influence of evaluation associations increases on the process of political decision-making and the development of society. This article presents the results of the analysis activity of international, national and local evaluation associations and classification of their functions.

Key words: evaluation of policy, nongovernmental organizations, evaluation association

Во время динамично развивающегося современного общества система государственного управления любого государства требует постоянной модернизации, внедрения инноваций, новых подходов и методов. Для измерения результативности, эффективности, последствий реализации государственной политики и программ, отраслевых политик, программ развития, проектов государственного сектора, а также для достижения открытости, прозрачности и подотчетности действий органов власти во многих странах мира применяют оценивание государственной политики.

Актуальность оценивания программ и политик в мире в последнее время возросла. Это связано с увеличением демократизации и повышением внимания государственных структур к мнению институтов гражданского общества в процессе принятия решений о выработке государственной политики, внедрением в некоторых странах мира бюджетирования, ориентированного на результат, применения программно-целевого подхода в управлении, а также распространением среди международных организаций практики использования в развивающихся странах механизмов оценивания для контроля и получения обратной связи от реализуемых программ с целью их корректировки и улучшения.

Оценивание (evaluation) – это систематический процесс сравнения деятельности и/или результатов выполнения программы или политики с целями, задачами, комплексом явных или неявно выраженных стандартов для внесения необходимых административных или политических изменений [1, с. 434].

Оценивание государственной политики направлено на получение знаний о государственной деятельности, в том числе о ее результатах, с двойной целью – позволить гражданам оценить

значимость государственной деятельности и оказать содействие лицам, принимающим решения, для того чтобы повысить ее релевантность, результативность, эффективность, целостность и влияние [2].

Мировым трендом в оценивании государственной политики и программ является привлечение внешних независимых оценщиков к процессу оценивания. И если само оценивание уже воспринимается как общепризнанный инструмент в выработке политики, то система подготовки специалистов в области оценивания еще формируется, соответственно, оцениванием государственной политики занимаются профессионалы из разных отраслей науки и сфер общества.

Специалисты по оцениванию создают местные, национальные и международные формальные или неформальные объединения – ассоциации по оцениванию. Членами ассоциаций могут быть заинтересованные люди, практики, менеджеры, консультанты, преподаватели и студенты, сотрудники государственных структур, образовательные учреждения, исследовательские агентства, организации гражданского общества и бизнеса.

В последние годы ассоциации динамично развиваются: в начале 1980-х годов существовало три национальных и региональных сообщества в области оценивания, в 2000 году их насчитывалось двадцать, на сегодняшний день функционирует 138 национальных ассоциаций в 110 странах мира и 23 региональных и международных сообществ оценщиков [3].

На глобальном уровне существуют две ассоциации – это Международная Ассоциация Оценки Развития (IDEAS) и Международная Организация по Сотрудничеству в Области Оценки (IOCE).

Международная Ассоциация Оценки Развития (IDEAS) основана в 2005 году. Она была создана с целью привлечения членов со всего мира, которые будут:

- продвигать оценку развития для достижения лучших результатов, прозрачности и отчетности в государственной политике и расходах;
- придавать приоритетное значение развитию потенциала оценки;
- поддерживать высочайшие интеллектуальные и профессиональные стандарты в оценке развития,
- стимулировать национальные и региональные группы, ориентированные на оценку развития [4].

Международная организация по сотрудничеству в области оценки учреждена в 2003 представителями 24 профессиональных сообществ из Латинской Америки, Африки, Северной Америки, Азии, Европы и бывшего СССР году. Миссия IOCE записана в ее уставе следующим образом: «Помочь сделать оценку легитимной и поддержать профессиональные общества, ассоциации и сети в области оценки, чтобы они смогли сделать более весомый вклад в улучшение государственного управления, эффективное принятие решений и укрепление роли гражданского общества» [5]. IOCE ставит своей задачей развитие сотрудничества между национальными и региональными обществами, ассоциациями и сетями по оценке.

В дополнение к двум глобальным ассоциациям по оцениванию необходимо обратить внимание на следующие региональные ассоциации и сети:

Американская ассоциация по оценке (American Evaluation Association/AEA) была создана первой из национальных ассоциаций. В AEA сегодня примерно 4000 членов, представляющих 50 штатов США и более 60 других стран [6]. Американская Ассоциация по оценке имеет суб-национальные (региональные) ассоциации, такие как Северо- Западная Ассоциация по оценке, Юго-Восточная Ассоциация по оценке или Вашингтонская Сеть по исследованиям и оценке;

Европейское общество оценки (European Evaluation Society/(EES)) основано в 1994 году с целью развития теории, практики и использование высококачественной оценки в европейских странах и за их пределами [7];

Канадское общество оценки (Canadian Evaluation Society/CES) содержит отделения, относящиеся к отдельным провинциям страны [8]. Так в Квебеке действует местное Общество оценки программ (Quebec Programme Evaluation Society/SQEP), независимая ассоциация, которая является одновременно отделением Канадского общества в провинции Квебек;

Австрало-Азиатское общество оценки (Australasian Evaluation Society/AES) стало первой региональной ассоциацией объединившей специалистов по оцениванию из Австралии и Новой Зеландии. AES имеет особенно тесные связи с Обществами оценки Малайзии и Шри Ланки [9];

Африканская Ассоциация по Оценке (African Evaluation Association – AfrEA) имеет больше 18 своих представительств – ассоциаций и сетей в африканских странах [10];

Латино-Американская и Карибская Сеть по оценке (Latin American and Caribbean Evaluation Network/ReLAC) создана в 2004 году. Ее членами в настоящее время являются Бразильская ассоциация по оценке, Центрально-Американская ассоциация по оценке, а также сети из Чили, Колумбии, Эквадора и Перу [11];

Международная Сеть «Оценка Программ» основана в 2000 году и состоит в основном из оценщиков из стран бывшего Советского Союза [12].

Также во многих странах действуют национальные ассоциации и сети по оцениванию, например, в Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Ирландии, Италии, Польше, Испании, Швеции, Швейцарии, Нидерландах и Великобритании.

Если в странах Америки и Европы эти организации уже состоялись как активные участники процесса оценивания государственной политики и имеют высокую степень влияния на формирование общественного мнения и принятие решений органами государственной власти, то в странах СНГ этот процесс находится в стадии зарождения. Например, в Украине создана инициативная группа, которая проводит мероприятия для популяризации оценивания, а также готовит документы для легализации деятельности Украинской ассоциации по оцениванию,

С увеличением количества ассоциаций и усилением их влияния в обществе возникает потребность в исследовании их целей и функций.

Для достижения целей этой статьи автором была проанализирована деятельность 60 международных, национальных и местных ассоциаций и сетей по оцениванию. Для анализа использовалась информация, размещенная на официальных сайтах ассоциаций.

Проведенный анализ позволяет автору предложить собственную классификацию функций ассоциаций по оцениванию.

Функции ассоциаций по оцениванию:

- формирование сообщества оценщиков – объединение людей с общими интересами в сфере оценивания государственной политики и программ, налаживание связей между коллегами, выявление и удовлетворение интересов и потребностей членов объединения, внедрение внутренних систем мониторинга и оценивания потребностей оценщиков;

- организационная – обеспечение системной работы ассоциаций: проведение официальных заседаний органов управления, периодических рабочих заседаний, реализация регламентных процедур, предусмотренных учредительными документами, организация заседаний тематических и региональных групп;

- коммуникационная функция – налаживание и поддержка коммуникаций между членами объединения с помощью специально разработанных систем и механизмов, например, поддержка сайтов с профессиональными публикациями и информацией о членах объединения, базами данных и справочниками для экспертов по оцениванию, поддержка электронных форумов, электронных рассылок для членов объединений, обеспечение работы платформы для активного обсуждения, критического анализа и внедрения международных тенденций, событий и инноваций в оценивании и т. д.;

- информационная функция – аккумулирование и распространение информации о деятельности ассоциаций и их членов, специализированных компаний, занимающихся оцениванием, о результатах оценивания программ, новостях, событиях и мероприятиях происходящих в профессиональной области (в стране и за рубежом), о возможностях обучения и повышения квалификации, вакансиях, о семинарах и конференциях, о потребностях в специалистах по оценке, о тендерах, программах и проектах, связанных с оцениванием, требованиях к оценщикам и т. д. Распространение информационных бюллетеней, электронная трансляция новостей;

- нормообразовательная функция – разработка и утверждение регламентов и технических стандартов оценивания, принципов, процедур, этики и кодексов проведения оценивания;

- популяризация деятельности – формирование положительного общественного мнения о деятельности по оцениванию и оценщиках среди населения, продвижение оценивания как профессиональной сферы деятельности, распространение использования оценивания в различных областях, привлечение новых членов и участников сообщества, содействие пониманию целей и результатов оценивания для людей, не имеющих непосредственного отношения к оцениванию программ;

- выпуск профессиональных изданий по оцениванию – подготовка материалов, публикация и распространение профессиональных изданий в сфере оценивания (бюллетени, журналы, газеты);

- образовательная функция – подготовка, выпуск и распространение среди населения методических материалов по оцениванию, результатов оценивания конкретных программ, повышение уровня знаний населения об оценивании;
- обучающая функция – профессиональное развитие профессионалов в области оценивания, проведение семинаров, тренингов, круглых столов, конференций, мастер-классов, курсов профессиональной подготовки, неформальных встреч для повышения профессионального уровня оценщиков;
- репрезентативная функция – представительство и защита прав и интересов специалистов по оцениванию во взаимоотношениях с органами государственной власти, коммерческими структурами и т. д., доведение требований группы оценщиков к сведению государственных органов, политических партий, правящих элит;
- научная функция – развитие и совершенствование теории и методов оценивания, стимулирование научных исследований в области оценивания с помощью публикации научно-исследовательских статей, отчетов по проведенному оцениванию и поощрению передовых специалистов в области оценивания, финансовая поддержка научных исследований;
- исследовательская функция – проведение аналитических маркетинговых, социологических и политических исследований;
- оценивание политики и программ – непосредственно осуществление оценивания: оценка результативности и эффективности, мониторинг и оценивание качества законодательной деятельности, оценивание регулирующего воздействия нормативно-правовых актов, оценивание программ и проектов, выявление и анализ внешних и внутренних факторов, оценивание системы контроля, антикоррупционное оценивание, проведение экономического анализа и анализа издержек/выгод и т. д.;
- обмен опытом – развитие и совершенствование практики оценивания, обеспечение форумов и коммуникационных мероприятий для налаживания профессиональных связей, сотрудничества и обмена идеями и знаниями в области оценивания;
- материальное поощрение и поддержка членов ассоциаций – проведение конкурсов и стажировок для оценщиков, учреждение премий и стипендий и т. д.;
- лоббистская функция – лоббирование принятия необходимых для развития оценивания нормативно-правовых актов на государственном и региональном уровнях, внедрения обязательного оценивания программ и политики, донесение результатов оценивания для использования и внедрения в работе государственными органами;
- сотрудничество с другими ассоциациями по оцениванию – развитие связей с аналогичными профессиональными объединениями в других странах, интеграция в мировое профессиональное сообщество оценщиков, продвижение и развитие эффективных практик оценивания в разных странах путем обмена опытом и идеями;
- социальная интеграция и мобилизация – привлечение внимания общественности к острым проблемам, внедрению результатов оценивания, усовершенствованию или отмене государственных программ, формирование общественной поддержки своим начинаниям;
- социализация – привлечение большего количества своих членов к решению общественно значимых проблем, формирование их активной жизненной позиции, привлечение граждан к управлению государственными и общественными делами;
- участие в выработке государственной политики – участие в работе консультационных органов при органах власти, участие в качестве привлеченных экспертов, общественных экспертизах и т. д.;
- финансовое обеспечение деятельности – поиск, привлечение и распределение средств для обеспечения деятельности ассоциаций, выпуска периодических изданий и книг по оцениванию, поддержки новых объединений оценщиков и т. д. осуществления профессиональной деятельности оценщиков.

Таким образом, ассоциации по оцениванию государственной политики создаются группами экспертов с целью продвижения и применения передовых методов оценивания эффективности, результатов, политических последствий реализации государственных политик и государственных программ, административно-государственных мероприятий, оценки регулирующего воздействия, а также для реализации других функций объединений. Специалисты в области оценивания объединяются для обмена опытом и информацией, развития своих навыков, усовершенствования методов и инструментов проведения оценки,

выработки технических стандартов, поддержания высокого качества оценки, продвижения этического поведения оценщиков.

Создание ассоциаций по оцениванию способствует развитию теории и практики оценивания, повышению эффективности процесса принятия решений государственными органами и усилению роли гражданского общества, достижения результативности, прозрачности и повышения ответственности в сфере государственной политики и государственных расходов.

Также, можем сделать выводы, что ассоциации предоставляют своим членам большое количество возможностей для налаживания контактов и включения в различные виды деятельности в области оценивания программ и качества их исполнения. Ассоциации можно считать профессиональными организациями, которые осуществили переход от обмена опытом и обучения к решению более сложных задач и становлению в качестве влиятельных игроков оценивания государственной политики и программ. Об этом свидетельствует разнообразие и масштаб функций, которые выполняют ассоциации, а также налаженность взаимосвязей между ассоциациями разных уровней и разных стран. Международное сотрудничество ассоциаций позволяет разрабатывать общие принципы, процедуры, этику и кодексы проведения оценки, проводить совместные исследования, улучшать систематическое использование оценки в международных масштабах, поддерживать создание и деятельность местных и национальных ассоциаций и сетей в разных странах, а также достигать легитимности и надежности оценивания как компонента гражданской ответственности и участия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Энциклопедия государственного управления: в 8 т. / Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины ; науч.-ред. коллегия : Ю. В. Ковбасюк (глава) и др. – К. : НАГУ, 2011. Т. 2 : Методология государственного управления / науч.-ред. коллегия : Ю. П. Сурмин (соглава), П. І. Надолишний (соглава) и др. – 2011. – 692 с.*
- 2 *Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию La Charte de l'Evaluation: des politiques publiques et des programmes publics. <http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>*
- 3 *EvalPartners. Report: «The international Partnership Initiative to promote Evaluation Capacity Development» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mymande.org/sites/default/files/VOPE_Mapping_2012_12_31.pdf*
- 4 *Сайт Международной Ассоциации Оценки Развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ideas-int.org/>*
- 5 *Сайт Международной организации по сотрудничеству в области оценки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.internationalevaluation.com/>*
- 6 *Сайт Американской ассоциации по оценке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eval.org/News/news.htm>*
- 7 *Сайт Европейского общества оценки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europeanevaluation.org/>*
- 8 *Сайт Канадского общества оценки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evaluationcanada.ca/>*
- 9 *Сайт Австрало-Азиатского общества оценки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aes.asn.au/>*
- 10 *Сайт Африканской Ассоциации по Оценке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.afrea.org/conference/>*
- 11 *Сайт Латино-Американской и Карибской Сети по оценке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://noticiasrelac.ning.com/>*
- 12 *Сайт Международной Сети «Оценка Программ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eval-net.org>*

Дата поступления статьи в редакцию 7.10.2013