



Просветительско-исследовательское учреждение
«Центр исследования общественного управления "СИМПА"»

Татьяна Кузина, член Совета СИМПА

Татьяна Чулицкая, PhD, лектор ЕГУ, эксперт SYMPA/BIPART

БРЕМЯ ДОКАЗЫВАНИЯ: НУЖНА ЛИ БЕЛАРУСИ ДОКАЗАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА?

Введение

Доказательный подход к разработке государственной политики (или доказательная государственная политика – ДГП) является важным инструментом повышения качества современного государственного управления в мировой и европейской практике. Данный подход предполагает выработку политики или соответствующих программ государственного управления на основании обоснованных данных (например, результатах научных, научно-практических и эмпирических исследований, экспертных опросов и опросов общественного мнения, статистических данных, примерах из зарубежного опыта и пр.).¹

Однако сейчас этот подход не находит полноценного применения в Беларуси: во многих случаях процесс принятия политических решений не обладает достаточной открытостью и инклюзивностью; основания для принятия государственными органами решений являются закрытыми или недостаточными, судя по аргументации, используемой представителями органов власти в публичной коммуникации.

Вместе с тем, внедрение принципов доказательной государственной политики в процесс принятия политических решений в Беларуси может повысить качество разработки и реализации публичной политики и государственных программ. В данном аналитическом документе приводятся обоснования необходимости таких изменений. Для этого вначале даются краткие разъяснения о том, что такое доказательная государственная политика и каковы ее принципы. Затем рассматриваются “хорошие практики” внедрения доказательной политики на примере западных и постсоветских государств. В следующей части анализируется ситуация с разработкой политики в Беларуси (с анализом примеров политических решений в сфере политики занятости и образования). В заключении представлены выводы и рекомендации для различных стейкхолдеров по улучшению ситуации и внедрению в нашей стране практик доказательной политики.

Доказательная государственная политика: история, определение и методология, сильные и слабые стороны

Идея о необходимости выработки политических решений на основании доказательств не является инновационной и имеет долгую предысторию в различных теориях государственного управления и существует в общественно-политической дискуссии в течение столетий. Однако в полном объеме интерес к использованию обоснованных данных в разработке публичной политики активизировался в Западной Европе и США только во второй половине XX в. Вместе с тем, непосредственно выделение и определение понятия «доказательная государственная политика» (ДГП, evidence-based policy) являются достаточно новыми и пришли в социальные науки из медицины.

¹ Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика. РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. С.7. - <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mak2.pdf>

Доказательный подход в медицине (evidence-based medicine) предполагал выработку и принятие решений относительно медицинских мероприятий не только на основании компетенций врача, но и исходя из имеющихся достоверных данных исследований об эффективности и безопасности этих мер, а также их обсуждения с пациентами. Данный подход продемонстрировал высокую практическую значимость и результативность, что и обусловило его распространение в другие сферы общественной жизни, включая государственную политику и принятия политических решений. Впервые определение доказательной политики начало применяться в конце 90-х гг. XX в. в Великобритании, с приходом к власти Лейбористской партии, поставившей под сомнение идеологически обусловленные или основанные на традициях способы принятия решений в политике.

При применении доказательного подхода, решения на этапах разработки, реализации и оценки государственной политики принимаются не на основании идеологических установок, традиций либо одной теории, произвольно выбранной чиновником, а исходя из эмпирически обоснованных данных.

Для того, чтобы доказательный подход к политике мог полноценно использоваться, необходимо выполнение ряда условий:

1. *Методология.* Методологические подходы, используемые при разработке доказательной государственной политики, должны содержать:

- теоретическое обоснование эффективности политики и оценку положительных для общества эффектов в случае ее успешной реализации;
- оценку последствий бездействия и нереализации политики;
- определение измеримых количественных показателей для оценки результатов политики, включая промежуточные результаты отдельных этапов реализации политики, и ее влияние на различные группы населения;
- анализ прямых, косвенных и дополнительных эффектов реализации политики (например, если разрабатывается образовательная политика, направленная на повышение успеваемости учеников, то именно изменение успеваемости будет являться ее прямым эффектом, возможное влияние на состояние рынка труда – косвенным, а изменение качественного состава абитуриентов определенных специальностей – дополнительным);
- оценку рисков и внешних воздействий, которые могут повлиять на результаты реализации политики, в частности, изменения политического и социально-экономического контекста как внутри страны, так и на региональном, а в некоторых случаях – глобальном – уровнях;
- защиту от систематических ошибок, при которых нарушаются правила формирования выборки: ошибка отбора, ошибка самоотбора и др., когда статистический анализ данных не имеет смысла, поскольку полученные данные подверглись искажениям²;
- обеспечение проверяемости и воспроизводимости результатов как через практическое применение, так и через полную открытость данных, методологии и результатов исследований³. В настоящее время в западной науке ведется активная дискуссия относительно т.н. «кризиса воспроизводимости» ранее опубликованных исследований (когда под сомнение ставится возможность получить результаты, аналогичные тем, на которые ссылаются исследователи в своих работах, при попытках воспроизвести исследовательские эксперименты. Кроме того, далеко не во всех исследованиях есть доступ к первичным данным, на основании которых проводился анализ). И именно

² Примером подобных искажений является включение в формирование выборки из пользователей определенных средств связи, видов транспорта (напр., опросы в аэропортах), подписчиков изданий и т.д.

³ Например, использование закрытых данных при анализе государственной политики в сфере безопасности.

полная открытость исследовательского процесса и данных, по мнению ряда авторов, является решением данной проблемы⁴.

2. *Качество и количество данных.* При разработке доказательной политики, используются следующие виды данных: национальная и международные статистика и результаты исследований, данные мониторинга и оценки политики, экономическое моделирование, экспертные оценки, big data, результаты академических исследований, примеры “хороших практик” из зарубежного опыта и пр. Предполагается, что органы государственного управления должны обеспечивать наличие необходимого количества данных надлежащего качества для разработки, мониторинга и оценки собственных программ⁵.
3. *Прозрачность.* Как уже указывалось, открытый доступ к данным, методологиям и результатам исследований является крайне важным для выполнения условия воспроизводимости полученных результатов. Чем большее влияние на общество будет оказывать принимаемое политическое решение, тем более всеобъемлющим и инклюзивным должен быть процесс его разработки, включая не только узкое согласование с чиновниками и экспертами, но и широкие консультации с целевыми группами, интересы которых будут затронуты в процессе его реализации. Сам процесс консультаций также является источником дополнительных данных и помогает лучше понять возможные реакции общества на предполагаемые меры еще до принятия окончательного решения (тем самым, снимая возможное общественное напряжение).
4. *Временные ресурсы.* Зачастую необходимость быстрого реагирования на общественные проблемы и принятия соответствующих политических решений становится помехой для проведения исследований: сбор данных и их анализ требуют значительных временных затрат. Поэтому для разработки более качественной политики важно предусмотреть достаточное для проведения исследований время на всех этапах политического цикла либо хотя бы время на сбор и критическую оценку уже имеющихся данных.
5. *Человеческие ресурсы.* Для проведения исследований и получения данных, которые могли бы стать основой доказательной политики, необходимы специалисты, обладающие соответствующими компетенциями в проведении различных исследований⁶.

При выполнении вышеперечисленных условий, применение ДГП обеспечивает повышение качества и эффективности процесса принятия политических решений, более эффективное расходование бюджетных средств, снижает риски негативных последствий принимаемых решений, способствует консолидации общественного мнения в отношении важных политических решений по важнейшим решениям, а также за счет прозрачности процесса дает возможность лучше обеспечить представительство общественных интересов⁷. Вместе с тем, как и любой другой способ разработки политики, сам по себе доказательный подход не гарантирует ее эффективности. Существует множество разнообразных оценок в его отношении. Обычно к его слабым сторонам относят такие факторы как: высокая стоимость, зависимость от методологических искажений и возможной предвзятости исследователей, увеличение времени принятия политического решения. Однако, несмотря на это, доказательная государственная политика является широко используемым подходом к государственному управлению, который успешно применяется как в западных странах, так и на постсоветском пространстве.

⁴ Nosek B, Alter G, Banks G, Borsboom D, Bowman S, Breckler S, Buck S, Chambers C, Chin G, Christensen G, et al (2015) Promoting an open research culture: Author guidelines for journals could help to promote transparency, openness, and reproducibility. *Science* (New York, NY) 348(6242):1422

⁵ Bullock, H., Mountford, J. and Stanley, R. (2001) *Better policy-making* London: Cabinet Office, Centre for Management and Policy Studies

⁶ Banks, Gary *Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?* // Australian Government, Productivity Commission. - 2009.

⁷ Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2015. — Апрель.

Передовой опыт и первые шаги: применение доказательного подхода в западных странах и на постсоветском пространстве

Великобритания, которая, как указывалось ранее, является одним из первопроходцев в применении доказательного подхода в политике, обладает значительным опытом его внедрения в различных сферах. Например, с 1999 г. сеть аналитических центров What Works⁸, работающая при поддержке государственных и негосударственных фондов, продвигает этот подход при разработке государственной политики в сферах здравоохранения, образования, снижения преступности, местного развития и других. Центры оценивают эффективность политических решений, степень достижения поставленных целей при реализации конкретных политических шагов, публикуют результаты своих исследований и продвигают их использование политиками при принятии решений.

В США доказательный подход к разработке публичной политики оформился к началу 2000-х гг. В настоящий момент внимание ему уделяется на самом высоком государственном уровне. Так, в марте 2016 года специальным законом была учреждена Комиссия США по доказательной разработке политики (The U.S. Commission on Evidence-Based Policymaking)⁹, задачами которой являются поиск путей усиления доказательного подхода в работе правительства США и изучение того, каким образом данные, собираемые государством, могут быть использованы для совершенствования государственных программ. В состав Комиссии по назначению Президента США вошли 15 ученых и экспертов из ведущих университетов, и авторитетных аналитических центров, а также представители Сената США.

В сентябре 2017 года Комиссия представила Конгрессу и Президенту США свой итоговый отчет «Перспективы доказательной разработки политики» (Promise of Evidence-Based Policymaking)¹⁰, в котором сформулированы основные принципы, на которых должна основываться национальная доказательная политика. Среди них:

Конфиденциальность. Неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность должны соблюдаться в процессе сбора, использования данных и доказательств.

Научная строгость. Доказательства для политики должны быть получены на основании соответствующим образом разработанных и применяемых методов, релевантных существующим политическим запросам и состоянию общественных отношений в сфере, в отношении которой принимается политическое решение.

Прозрачность. Участники процесса создания и использования данных и доказательств должны действовать прозрачно, предоставляя реальные возможности для участия и реакции общественности, обеспечивая открытый доступ к представленным доказательствам.

Умеренность. Необходимо воздерживаться от слишком широких обобщений, поскольку результаты могут быть верны лишь для данного исследования либо контекста.

Производительность. Инструменты сбора, использования данных и доказательств в правительственных институтах должны быть частью институциональной структуры, а также обеспечиваться финансовыми и человеческими ресурсами.

Также рамках этих принципов Комиссия рекомендует ряд мер, позволяющих более эффективное и безопасное использование данных при разработке правительственных программ и политик. В частности, авторы отчета рекомендуют создать Национальную безопасную службу данных (National Secure Data Service) – сервис, обеспечивающий доступ к

⁸ <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>

⁹ <https://www.cep.gov/about.html>

¹⁰ <https://www.cep.gov/cep-final-report.html>

данным на принципах транспарентности и конфиденциальности; поддержать работу Службы необходимыми изменениями в законодательстве и практике; обеспечить включение собранных государством данных в национальную статистику и др.

На уровне Европейского союза доказательный подход также получил соответствующие признание и закрепление. Он декларируется при разработке европейской политики в различных сферах (культура, экология, работа с молодежью и др.). Для его усиления в рамках Европейской комиссии был создан т.н. “Механизм научного консультирования” (Scientific Advice Mechanism) - Группа высокого уровня (High Level Group)¹¹. Задачей Группы является предоставление Комиссии высококачественных своевременных независимых консультаций, основанных на наиболее надежных публично доступных обоснованных данных. Группа руководствуется принципами эффективности, результативности, независимости и прозрачности и дополняет работу других институтов, осуществляющих научное консультирование Европейской комиссии. В ее состав входят 7 известных европейских ученых, представляющих различные дисциплины.

На постсоветском пространстве внедрение доказательного подхода в политику часто инициируется международными институтами и межправительственными организациями, консультирующими правительства государств и участвующими в разработке различных отраслевых политик. Этот подход активно продвигают в своих проектах и рекомендациях программы и специализированные учреждения ООН, Кроме того, многие негосударственные аналитические центры декларируют приверженность этому подходу при разработке практических политических рекомендаций.

Например, для поддержки внедрения доказательной государственной политики в Грузии, местное отделение UNICEF создало портал, на котором в открытом доступе были размещены все дезагрегированные данные исследований положения женщин и детей в Грузии¹². В настоящий момент в базах данных портала содержатся информация по ответам на 3 754 вопроса, включенные в различные социологические опросы. Таким образом, как разработчики политики, так и адвокатирующие организации, работающие с проблемами женщин и детей, имеют доступ к данным для выработки доказательств.

Определенные шаги (например, внедрение механизмов оценки регулирующего воздействия - ОРВ) предпринимаются и в других постсоветских странах. Однако в Беларуси доказательная государственная политика еще не получила достаточного распространения, о чем свидетельствует ряд неоднозначно оцениваемых общественным мнением и СМИ политических решений в разных областях общественной жизни.

(Без)доказательная политика: белорусский контекст

Для иллюстрации проблем применения доказательного подхода в белорусской политике в данном документе приведены примеры анализа некоторых политических решений. Необходимо сразу оговориться, что в силу ограниченности объема работы у нас не было возможности рассмотреть эти проблемы на примере государственных программ, поэтому мы ограничились более узким, но, тем не менее, иллюстративным анализом политических решений с позиций их обоснованности.

В последнее время в Беларуси были приняты некоторые политические решения, низкая эффективность и несоответствие (а иногда даже противоположность) которых предполагаемым результатам вызвали неоднозначные реакции в обществе. Эти решения

¹¹ <https://ec.europa.eu/research/sam/index.cfm?pg=home>

¹² <http://data.unicef.ge/en>

очевидно принимались без полноценного учета интересов всех заинтересованных лиц и стейкхолдеров, недостаточно подкреплены данными исследований и представляются не подготовленными с точки зрения доказательств. Информация об организации процесса разработки и принятия этих решений практически отсутствует в открытом доступе, в большинстве случаев они принимались без проведения общественных консультаций либо консультации проводились в урезанном формате.

Практика

Наиболее ярким примером политического решения, разработка и имплементация которого не была в достаточной мере подкреплена доказательствами, является принятие Декрета Президента Республики Беларусь №3 «О предупреждении социального иждивенчества» от 2 апреля 2015г., вводящего специальный сбор, взимаемый с граждан, не участвующих в финансировании государственных расходов. Сразу после публикации Декрет вызвал критику относительно достижимости заявленных в нем целей, сформулированных как: «стимулирование трудоспособных граждан к трудовой деятельности», «обеспечение исполнения конституционной обязанности граждан по участию в финансировании государственных расходов» и «предупреждение социального иждивенчества» предлагаемыми мерами¹³; а также его экономической нецелесообразности и создаваемой им угрозы социальной стабильности¹⁴, его несоответствия нормам Конституции Республики Беларусь¹⁵.

6 декабря 2016г. появились сведения о том, что Правительством во взаимодействии с Администрацией Президента проведен мониторинг реализации декрета, основным выводом которого стало заключение о его актуальности, необходимости и положительном влиянии на занятость¹⁶. Материалы мониторинга не были представлены в открытом доступе, но январе 2017г. в Декрет №3 были внесены изменения: расширен перечень категорий лиц, освобожденных от уплаты налога и скорректирован график его применения¹⁷.

В конце февраля–начале марта 2017г. в Минске, Гомеле, Могилеве и ряде других городов прошли акции протеста против Декрета №3. Налоговые органы разослали порядка 470 тысяч извещений на уплату налога¹⁸, однако в реальности оплатили его лишь 54 тысячи человек¹⁹. В настоящее время действие Декрета №3 приостановлено до 2018 г. Для разработки новой концепции документа, который будет направлен на содействие органов власти желающим работать, создана межведомственная рабочая группа под руководством премьер-министра В.Жарко, в состав которой входят главы ряда ведомств и ученые.²⁰ При этом процесс разработки новой концепции также не является прозрачным, окружен рядом домыслов и предположений, которые могут повлечь за собой негативную реакцию общественности.

В рассматриваемом случае следование принципам и применение методов доказательной государственной политики на каждом этапе разработки политического решения (начиная от определения проблемы и постановки соответствующих целей), могло бы позволить государственным органам избежать значительных финансовых и имиджевых потерь, а также не провоцировать социальную напряженность в обществе на фоне кризисных явлений в экономике. Вместе с тем, проведение мониторинга Декрета №3 и создание

¹³ Андрей Елисеев. Декрет о социальном иждивенчестве: стрельба в темноте - <http://belinstitute.eu/ru/node/2432>

¹⁴ Александр Чубрик. Почему декрет о тунеядцах угрожает социальной стабильности и не решает проблем с пополнением бюджета - <https://news.tut.by/economics/443036.html>

¹⁵ <https://bydc.info/images/news1/gravovoj-analiz-po-bezrabortnym.pdf>

¹⁶ <http://www.belta.by/president/view/dekret-o-preduprezhdenii-sotsialnogo-izhdivenchestva-sohranjat-no-ustranjat-vyjavlennye-nedostatki-222379-2016/>

¹⁷ <https://finance.tut.by/news527332.html>

¹⁸ <http://www.belta.by/society/view/v-belarusi-istekaet-srok-uplaty-sbora-na-finansirovanie-gosrashodov-233916-2017/>

¹⁹ <http://www.belta.by/society/view/sbor-na-finansirovanie-gosrashodov-uplatili-bolee-54-tys-belorusov-234276-2017>

²⁰ <https://finance.tut.by/news561987.html>

межведомственной рабочей группы, состоящей не только из чиновников, но и из представителей академии может рассматриваться как реализация некоторых элементов ДГП. Однако этот подход позволяет получать максимальный эффект только при реализации всех его элементов в полной мере. Отсутствие транспарентности в доработке Декрета формирует недоверие общества к процессу в целом и ставит под сомнение возможность эффективной корректировки неудачных решений.

Примерами изменений государственной политики без достаточного применения доказательного подхода являются озвученные представителями Министерства образования Беларуси проекты решений относительно средней школы. В частности, отмена экзаменов в пятые классы гимназий, унификация программ школ и гимназий, и зачисление учащихся во все учреждения общего среднего образования исключительно по территориальному принципу. В качестве декларируемых целей этих действий указываются: обеспечение равных возможностей получения образования, снижение коррупции при поступлении в гимназии²¹. Однако никакой доказательной базы (например, данных исследований по оценке коррупции при поступлении в гимназии, данных социологических опросов в отношении качества образования, мониторингов ситуации с равным доступом к образованию, материалов публичных консультаций с родительскими организациями и педагогической общественностью и пр.) Министерство образования в качестве доказательной базы для обоснования своих решений не представляет. Т.е. обоснования необходимости подобных решений остаются непонятны и, как следствие, спорны для широкой общественности и непосредственно заинтересованных в регулировании вопросов среднего образования лиц.

Нормативное регулирование государственной доказательной политики в Беларуси

Принципы доказательной государственной политики практически не используются специалистами, работающими в государственных организациях и участвующих в подготовке политических решений в Беларуси. Также этот термин не встречается в нормативно-правовых актах Республики Беларусь. Вместе с тем, применение доказательного подхода декларируется рядом независимых аналитических центров и международных организаций, работающих с белорусским правительством.

В настоящее время в разработке государственной политики в Беларуси наметилась тенденция к большей открытости этого процесса, появились некоторые возможности для участия негосударственных стейкхолдеров. Так, при разработке нормативно-правовых актов в таких сферах как: экономика и предпринимательство, градостроительство, экология, должны обязательно проводиться общественные обсуждения их проектов. Это дает возможность негосударственным исследовательским структурам и/или адвокатирующим организациям представлять свои рекомендации и предложения, разработанные с применением доказательного подхода. Однако опыт организации общественных обсуждений показывает, что государственные органы по-прежнему воспринимают эту возможность формально, а консультации с общественностью не предполагают полноценного диалога заинтересованных сторон: обсуждения проводятся в сжатые сроки; проводящие их органы не предоставляют в открытый доступ ни содержание непосредственно предложений, ни аналитику по результатам проведенных общественных консультаций и пр.²²

Вместе с этим, необходимо отметить некоторые изменения, связанные с включением принципов ДГП в разработку законодательства в Беларуси. Так, 28.06.2017 в первом чтении Палатой представителей Национального Собрания принят проект закона «О нормативных

²¹ <https://news.tut.by/society/566124.html>

²² Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries - Part Two: Practice and Implementation (2017)

правовых актах Республики Беларусь»²³. Статья 45 «Прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» законопроекта в косвенном виде предполагает внедрение ряда элементов ДГП в процесс нормотворчества. В частности, при прогнозировании последствий принятия нормативного правового акта, согласно предлагаемым изменениям, следует: анализировать данные, в том числе, социологических опросов, для выявления позитивных и негативных оценок; проводить сравнительно-правовые исследования; рассматривать зарубежный опыт, моделировать затруднительные ситуации, изучать материалы общественных обсуждений и пр. Также законопроект содержит статьи о публичных обсуждениях законопроектов, оценке регулирующего воздействия (ОРВ) на предпринимательскую деятельность и правовом мониторинге - деятельности «по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений».

Однако, несмотря на ряд позитивных моментов, следует отметить, что результаты прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта, ОРВ и общественных обсуждений отражаются в обосновании необходимости принятия нормативного правового акта, а публикация этих документов в открытом доступе законопроектом не предусматривается. Кроме того, временные перспективы принятия законопроекта во втором чтении на настоящий момент не определены.

Доступность данных и прозрачность

Применение доказательного подхода к разработке государственной политики требует наличия большого количества данных, преимущественно в открытом доступе.

Рейтинг Open Data Barometer (<http://opendatabarometer.org>) характеризует предоставление открытых данных правительствами различных стран, а также социальные и экономические эффекты этого. В 2016 году Беларусь впервые оценивалась в нем и заняла 93 место среди 116 участвующих стран. Это самый низкий показатель среди наших ближайших соседей, а среди бывших советских республик мы опережаем лишь Таджикистан (см. таблицу 1).

Таблица 1. Значения рейтинга Open Data Barometer за 2016 год для стран (бывшие советские республики и Польша)

Место в глобальном рейтинге	Общее количество баллов (макс.100)	Страна	Составляющие рейтинга		
			Подготовленность к инициативам по открытым данным, баллы (макс.100)	Внедрение программ открытых данных, баллы (макс.100)	Влияние открытых данных, баллы (макс.100)
25	49	Россия	60	54	27
31	44	Молдова	55	54	14
40	37	Грузия	52	45	11
44	36	Эстония	49	45	10
44	36	Украина	55	35	19
46	34	Польша	61	24	23
53	28	Латвия	35	33	16
59	26	Казахстан	39	32	6
87	13	Кыргызстан	23	13	11
93	11	Беларусь	27	10	2
97	10	Таджикистан	15	14	4

²³ <http://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2016004024>

Рейтинг составляется на основании ряда показателей: данных экспертного опроса по специально разработанной анкете, результатах самооценки правительств стран (в рамках которой также производится анкетирование по упрощенной версии опросника), а также данных международных организаций (Всемирного банка, Freedom House и т.д.) для оценки компонента «Подготовленность».

Несмотря на скромные результаты Беларуси в первый год участия в рейтинге, сам факт такого участия может оказаться полезным: проведение самооценки правительством и последующий анализ положения Беларуси в совокупности с усилиями негосударственных инициатив в этой сфере²⁴ может привлечь внимание госорганов к проблеме открытости данных.

Увеличение количества и повышение качества открытых данных в Беларуси предоставят больше возможностей по использованию подхода ДГП не только разработчикам политики, но и негосударственным акторам, ставящим цели участия в этом процессе.

В этом же русле развивается и инициатива Программы развития ООН по анализу статуса выполнения Целей устойчивого развития (ЦУР) и вклада различных организаций – государственных, общественных, бизнес-структур – в достижение этих целей. Такой анализ проводился в преддверии визита в Беларусь делегации высокого уровня в составе представителей семи агентств системы ООН – ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВОЗ, Всемирного Банка, Международной организации труда и Европейской экономической комиссии ООН, которые проводят комплексную оценку процесса выполнения Беларусью Повестки 2030 и определения необходимости в оказании поддержки в процессе достижения ЦУР.

Понимая важность роли гражданского общества в выполнении Повестки 2030 и достижение ЦУР, ПРООН пригласила общественные организации принять участие в проводимом анализе статуса достижения Беларусью ЦУР и вклада различных организаций в выполнения Повестки 2030. В рамках этой инициативы планируется создание базы данных организаций, участвующих в достижении ЦУР. В базу будут включены проекты и инициативы общественных организаций по разработке политик, образовательных программ и других инициатив, что даст возможность для получения дополнительных данных для разработки политики, повысит доступность данных исследований, проводимых организациями гражданского общества.

Подготовка, разработка и планирование государственных программ

Еще одной важной проблемой является качество оценки выполнения государственных программ: публичный анализ выполнения государственных программ в Беларуси практически не проводится.

Как правило, при разработке государственных программ не выделяются релевантные индикаторы оценки их эффективности. Данные о проведении мониторингов имплементации этих программ государственными органами в открытом доступе не представлены.

Планирование программ (социально-экономического развития) рассматривается как процесс чрезмерно значимый, однако на практике подменяющий имплементацию и отчетность по уже существующим программам²⁵. Подобный подход снижает качество госпрограмм и отраслевых политик.

²⁴ См., например, www.opendata.by

²⁵ Инна Ромашевская, Татьяна Чулицкая. Оценка эффективности социальной политики: поиск путей в современном госуправлении

Выводы и рекомендации

Подводя предварительные итоги необходимо отметить, что применение доказательного подхода к разработке государственной политики в Беларуси могло бы, с одной стороны, повысить ее качество за счет применения обоснованных данных на всех этапах ее разработки, реализации и оценки. А с другой – способствовать открытию процесса принятия политических решений для заинтересованной общественности и повышению степени участия разнообразных (в частности, негосударственных) стейкхолдеров в формировании политики, что способствовало бы повышению степени общественной поддержки принимаемых решений.

Исходя из рассмотренных принципов ДГП и ситуации в Беларуси, далее предлагается ряд рекомендаций для различных стейкхолдеров в контексте реализации элементов ДГП.

Государственным органам Республики Беларусь

Методология

- Внедрять практики ДГП в цикл разработки законодательства (включая государственные программы), имплементации и оценки политических решений.

Качество и количество данных

- Разработать и внедрить национальные стратегические государственные документы по работе открытыми данными, big data, созданию открытых баз данных проведенных исследований, повышению качества и открытости статистической информации (включая инфраструктурные моменты).

Прозрачность

- Разработать и внедрить комплекс мер для повышения гражданского участия в процессе принятия политических решений. В качестве руководства в данном процессе можно рекомендовать Кодекс рекомендуемой практики «Гражданское участие в принятии политических решений»²⁶, подготовленный Конференцией международных неправительственных организаций Совета Европы в 2017г.
- Обеспечивать большую открытость всех этапов политического цикла в разрезе доступности данных: обязательная публикация данных, исследований, аналитических отчетов, отчетов о проведении ОРВ и других материалов в открытом доступе.
- Провести анализ зарубежного опыта участия в Партнерстве открытого правительства²⁷, соответствия требованиям Декларации открытого правительства и возможности присоединения Беларуси к Партнёрству открытого правительства.
- Повышать качество и количество данных в открытом доступе, включая статистическую информацию, используя в качестве инструментов международные программы и рейтинги.

Временные ресурсы

- При планировании разработки политики предусматривать достаточные временные периоды на всех этапах политического цикла для сбора информации, проведения исследований, интерпретации данных.

Человеческие ресурсы (компетенции)

- Создавать и развивать образовательные программы, направленные на изучение подхода доказательной государственной политики для сотрудников государственных органов, профильных научно-исследовательских организаций и департаментов в структурах министерств и ведомств.
- Устанавливать сотрудничество с неправительственными организациями, использующими в своей работе принципы и подходы доказательной государственной политики.

²⁶ <https://rm.coe.int/16802eee46>

²⁷ <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

Негосударственным исследовательским и аналитическим организациям:

Методология

- Использовать доказательный подход к формированию государственной политики при разработке собственных практических рекомендаций (policy recommendations).

Качество и количество данных

- Развивать совместные инициативы, касающиеся агрегирования и предоставления данных, полученных в результате исследований различными организациями, разделяющими принципы ДГП.

Адвокатирующим организациям:

Методология

- Устанавливать партнерские отношения с исследовательскими центрами, которые могут содействовать использованию подходов ДГП при разработке собственных предложений в сфере публичной политики.

Совместные рекомендации негосударственным исследовательским и аналитическим организациям и адвокатирующим организациям:

Прозрачность

- Предоставлять результаты своих исследований и (по возможности) первичные данные в открытом доступе.
- Занимать проактивную позицию при распространении результатов проведенных исследований и их результатов, в частности, в форме и по каналам, являющимся более эффективными при работе с государственными органами.

Временные ресурсы

- Осуществлять мониторинг графика политического процесса, своевременно предоставлять данные и результаты исследований, рекомендаций в рамках общественных обсуждений.

Человеческие ресурсы (компетенции)

- Включать модули по развитию компетенций применения подходов доказательной государственной политики в собственные программы гражданского и дополнительного образования
- На всех этапах организации общественных кампаний и общественной дискуссии максимально использовать данные, полученные в ходе исследований
- Занимать проактивную позицию при распространении данных и результатов проведенных исследований, в частности, в форме и по каналам, являющимися более эффективными при работе с государственными органами.

Временные ресурсы

- Осуществлять мониторинг графика политического процесса, своевременно предоставлять данные и результаты исследований, рекомендаций в рамках общественных обсуждений.

Человеческие ресурсы (компетенции)

- Включать модули по развитию компетенций в программы гражданского и дополнительного образования.
-



Просветительско-исследовательское учреждение «Центр исследования общественного управления "СИМПА"» основано в 2008 году в партнерстве со Шведским институтом государственного управления SIPU International.

Сейчас СИМПА является институциональным членом NISPAcee – Ассоциации институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе, а также Глобальной сети школ управления ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) и имеет богатый опыт в разработке эффективных системных административных и управленческих решений.

Сотрудники и эксперты СИМПА работают в программах по просвещению – «Школа молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA» и «Школа мэров»; исследованиям – «Белорусский институт реформы и трансформации публичного администрирования VIPART»; адвокатированию – «Кошт Урада» – КоштУрада.бел, «Открытые закупки» – OpenTenders.by и «Удобный город» – Petitions.by.

Аналитические публикации и новости по вопросам общественного управления доступны на сайте sympa-by.eu.