

ЭКСПЕРИМЕНТЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЕФРЕМОВ^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-1-19-28

^а Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: В статье, подготовленной на основе научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС, проведен анализ практики оценки результативности и эффективности экспериментов в российском государственном управлении, в том числе проводимых в рамках экспериментальных правовых режимов и предложения по развитию такой оценки. Обоснован общий методический подход к оценке результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, включающий понятие эксперимента, систему его признаков, классификацию проводимых в государственном управлении экспериментов, а также содержание понятий результативности, успешности и эффективности экспериментов. Разработаны предложения по нормативной институционализации системы такой оценки, включая внесение изменений и дополнений в законодательство и подзаконные правила нормотворческого процесса. На основе применяемого методического подхода проведен анализ разработки экспериментов и проектов программ экспериментальных правовых режимов в 2021 году, обоснованы предложения по корректировке и дополнению критериев оценки их результативности и эффективности. В целом рассмотренные примеры свидетельствуют о необходимости более жесткого регулирования и контроля исполнения требований к разработке систем оценки результативности и эффективности экспериментов, поскольку в отсутствие такой оценки эксперименты не способствуют повышению обоснованности государственного регулирования и не могут служить основой для принятия дальнейших управленческих решений.

Ключевые слова: государственное управление, результативность, эксперименты, экспериментальные правовые режимы, эффективность, принятие управленческих решений

Дата поступления статьи в редакцию: 15 января 2022 года.

EXPERIMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION: PROBLEMS OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS

ALEKSEY A. EFREMOV^а

RESEARCH ARTICLE

^а Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article was prepared as part of the research work carried out within the framework of the state assignment of RANEPA. The author analyzed the practices of assessing the effectiveness and efficiency of experiments in Russian public administration, including those held within the framework of experimental legal regimes. In the course of work, a general methodological approach to the evaluation of the effectiveness and efficiency of experimental legal regimes was substantiated. This includes the concept of experiment, the system of its features, the classification of experiments conducted in public administration, as well as the content of the notions of effectiveness, success, and efficiency of experiments. The article outlines proposals for the normative institutionalization of such an assessment system, including amendments and additions to the legislation and subordinate regulations of the law-making process. Based on the developed methodological approach, an analysis of the practice of developing experiments and draft programs for experimental legal regimes in 2021 was presented. Proposals for adjustments and additions to the criteria for assessing the effectiveness and efficiency were argued. As a result, there is a need for stricter regulation of the execution of requirements to develop systems for evaluating the effectiveness and efficiency of experiments. In the absence of such evaluation, experiments do not contribute to improving the validity of state regulation and cannot serve as the basis for making further management decisions.

Keywords: public administration, effectiveness, experiments, experimental legal regimes, efficiency, management decision-making

Received: January 15, 2022.

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Введение

В настоящее время в рамках развития государственного управления и государственной службы за рубежом и в Российской Федерации активно внедряются новые инструменты государственного управления, а также регламентирующие их применение правовые институты. В документах международных организаций значительное внимание уделяется применению такого инструмента, как эксперименты, в том числе так называемым «регуляторным» или «регулятивным песочницам». Применение «регуляторных песочниц» для обеспечения лидерства в области регулирования для цифровой трансформации предусматривается в «Золотом стандарте цифрового регулирования», который был принят на Глобальном симпозиуме регуляторов Международного союза электросвязи «Золотой стандарт цифрового регулирования» в 2020 году¹, роль экспериментального регулирования также отмечается и в документах ОЭСР².

В российской практике государственного управления с 2018 по 2021 год имеет место тенденция практически двукратного роста числа проводимых на основании постановлений Правительства РФ экспериментов (6 – в 2018 году, 12 – в 2019 году, 10 – в 2021 году). С сентября 2021 года на основе принятого годом ранее Федерального закона началась практическая работа по утверждению программ экспериментальных правовых режимов (далее – ЭПР).

В зарубежной и российской научной литературе вопросы результативности и эффективности экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР, как ключевых критериев качества государственного управления [Южаков, Талапина, Добролюбова, Тихомиров, 2020] пока не получили соответствующего решения. В 2019–2021 годах была рассмотрена практика применения экспериментов в различных сферах [Поветкина, 2020. С. 22–24] и введения ЭПР [Громова, 2019. С. 37–40], определено место ЭПР как правового института в механизме правового регулирования [Полякова, Минбалеев, 2019. С. 13–15] в целом и в информационном праве в частности [Полякова, Минбалеев, Кроткова, 2020. С. 76–87], значение экспериментов для цифровой трансформации [Писаревский, Поветкина, Кошкин, 2021. С. 46–53], предложены вопросы обеспечения качества ЭПР [Наумов, Бутримович, Котов, 2020. С. 40–48], экономико-правовой анализ данного института [Гаврильченко, Хватик, 2020. С. 4–8], обозначены перспективы применения ЭПР [Дегтярев, 2020. С. 170–172], в том числе для интеграции в мировое экономическое пространство [Носкова, Лупашко,

2020. С. 44–50]. При этом были опубликованы лишь отдельные исследования по конкретным критериям оценки эффективности экспериментов, в том числе в рамках ЭПР [Куклина, 2019. С. 40–49].

Проведенный с участием автора настоящей статьи [Ефремов, Добролюбова, Талапина, Южаков, 2020] анализ развития нормативного правового регулирования и практики проведения экспериментов в РФ за 1993–2019 годы показал, что в российском государственном управлении отсутствует системная оценка результативности и эффективности экспериментов как на этапе их разработки, так и на этапе их проведения.

Аналогичная тенденция прослеживается и в 2020–2021 годах, причем как при проведении экспериментов на основании постановлений Правительства РФ, так и при разработке программ экспериментальных правовых режимов. В рамках разработки нормативных правовых актов, предусматривающих проведение экспериментов, определение положений, связанных с системой оценки их результативности и эффективности, практически не осуществляется. Это связано с отсутствием таких требований в нормативных правовых актах, устанавливающих требования к самому нормотворческому процессу, в том числе в Регламенте Правительства РФ и Правилах разработки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Методический подход к оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР

В качестве основы методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР, целесообразно использовать общее понимание качества госуправления как единства параметров его обоснованности, результативности и эффективности [Добролюбова, Южаков, Старостина, 2021]. Применение такого подхода необходимо как по отношению к государственному управлению в целом, так и к исполнению каждой из государственных функций, а также по отношению к каждому из применяемых инструментов государственного управления, включая эксперименты, проводимые в рамках ЭПР.

В научных исследованиях эксперименты рассматриваются как фактор совершенствования самого государственного управления [Шемелин, Путренко, 2014. С. 142–147], а также соответствующих его моделей и практик [Кабышев, 2017. С. 208–214]. Эксперименты активно применяются в рамках программ реформирования государственной гражданской службы в России [Чекин, Гуляева, 2011. С. 6–15], а также как механизм оптимизации государственного регулирования [Тихомиров, 2015. С. 109–113].

До настоящего времени в практике российского государственного управления не сформированы единые методические подходы к оценке результатив-

1 GSR-20 Best Practice Guidelines. The gold standard for digital regulation. https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Documents/GSR-20_Best-Practice-Guidelines_E.pdf

2 OECD (2020). The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. <https://goingdigital.oecd.org/toolkit-notes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf>

ности и эффективности экспериментов, хотя такая потребность была обоснована достаточно давно [Титова, Синельникова, 2005. С. 160–163].

В рамках методического подхода к оценке результативности и эффективности под «экспериментом» предлагается понимать организованную апробацию новых технологий, процессов, моделей и (или) требований при осуществлении государственных функций в ограниченном масштабе и в ограниченные сроки с целью проверки обоснованности, результативности и эффективности их полномасштабного внедрения [Южаков, Добролюбова, Ефремов, 2021. С. 9–25].

При этом сферой применения экспериментов в государственном управлении является реализация всех типов государственных функций, в том числе выработки государственной политики, нормотворчества и регулирования, оказания государственных услуг, осуществления государственного контроля (надзора), управления государственным имуществом.

Для проведения оценки результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении, в том числе проводимых в рамках ЭПР, имеют значение такие его свойства (признаки), как: организованность (наличие соответствующей программы или плана проведения эксперимента); наличие заданной цели эксперимента и ожидаемого по его итогам результата; новизна, оценка результатов эксперимента, его успешности либо неуспешности; ограниченность масштаба и сроков; добровольность участия в эксперименте и заинтересованность его участников в достижении ожидаемых результатов; наличие рисков, связанных с проведением эксперимента, и соответствующих мер по их минимизации (либо обеспечению их компенсации).

С учетом специфики сферы государственного управления целесообразно дифференцировать *внутренние* эксперименты, которые направлены на повышение результативности и эффективности внутренних процессов в государственных органах, и *внешние* эксперименты, которые направлены на повышение результативности и эффективности взаимодействия с гражданами и организациями.

Эксперименты в сфере государственного управления могут требовать соответствующего изменения и (или) приостановки действия отдельных нормативных правовых актов или их норм либо проводиться в рамках существующего регулирования. Исходя из этого, они классифицируются на проводимые в рамках общего правового режима либо требующие специальных правовых режимов, разновидностью которых являются уже упоминаемые ЭПР. При этом необходимо учитывать, что по своему содержанию к специальным правовым режимам, введение которых необходимо для проведения эксперимента, могут относиться не только ЭПР, но и, например, специальные налоговые режимы, специальные правовые режимы («регулятивные песочницы») в рамках цифровой повестки ЕАЭС и т.п.

В настоящее время в научной литературе существуют различные подходы к определению эффективности ЭПР («востребованность данного инструмента среди потенциальных участников» [Завьялова, Крыканов, Патрунина, 2019], «воспроизводимость полезного эффекта от использования инновации», «готовность инновации к использованию» [Громова, 2019] и т.п.).

В рамках оценки экспериментов (в отличие от иных инструментов государственного управления, применяемых на постоянной основе) целесообразно дифференцировать понятия «результативности» и «успешности». Если для второго критерия («успешность») необходимо достижение заявленных результатов, то «результативность» означает возможность по итогам реализации программы эксперимента обосновать вывод о целесообразности / нецелесообразности полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и/или требований в сфере государственного управления.

Таким образом, результативным может быть признан как успешный эксперимент, так и эксперимент, результаты которого нельзя признать успешными в плане дальнейшего широкомасштабного внедрения.

Критерий эффективности эксперимента в государственном управлении заключается в достижении его результативности при условии соблюдения установленных первоначально сроков и ресурсов для его проведения.

С учетом изложенного необходимо внедрить дифференцированную – предварительную, текущую и последующую – оценку результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении, в том числе проводимых в рамках ЭПР, на основе которой могут приниматься решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики).

Нормативная институционализация системы оценки результативности и эффективности экспериментов

Нормативная институционализация системы оценки результативности и эффективности экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР, в государственном управлении должна, на наш взгляд, предусматривать следующие шаги.

Законодательное определение общего порядка проведения экспериментов, в том числе введение экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении РФ возможно сделать как в рамках законодательства РФ о нормативных правовых актах, так и в законодательстве РФ о государственном управлении. При этом проведение оценки результативности и эффективности экспериментов должно являться обязательным элементом такого порядка.

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

В рамках нормативной институционализации экспериментов, в том числе проводимых в рамках экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении представляется целесообразным:

- определить понятия экспериментов и экспериментальных правовых режимов;
- установить единую классификацию экспериментов в государственном управлении с учетом их специфики;
- установить общие подходы к проведению экспериментов различных типов, в том числе в части определения: оснований для их проведения, требований к их результативности и эффективности, основных этапов управленческого цикла реализации экспериментов (на этапе его планирования, мониторинга, оценки достигнутых результатов);
- предусмотреть, что оценка результативности и эффективности проведения экспериментов является неотъемлемой частью каждого этапа управленческого цикла и позволяет принимать управленческие решения по началу, продолжению, прекращению эксперимента, масштабированию полученных результатов.

Обязательное и четкое определение цели экспериментов, проводимых в интересах государственного управления, не может сводиться к апробации внедрения самой технологии, являющейся предметом эксперимента, либо к созданию новых или интеграции существующих информационных систем или информационных ресурсов, а должна быть ориентирована на достижение конечных общественно значимых результатов в соответствующей сфере государственного регулирования.

Для этого при планировании и подведении итогов эксперимента необходимо исходить, как уже было сказано, из комплексного понимания результативности в государственном управлении, в том числе при проведении экспериментов [Южаков, Добролюбова, Александров, 2014]. Результативность экспериментов, в том числе проводимых в рамках экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении включает его конечные общественно значимые результаты, промежуточные и непосредственные результаты в сфере проведения эксперимента, характеризующие их показатели результативности и их целевые значения улучшения этих показателей, достигаемые в ходе эксперимента. Соответственно, цель «верхнего уровня» в любом эксперименте в государственном управлении должна отражать ожидаемое улучшение конечного общественно значимого результата в деятельности, ради чего планируется и проводится эксперимент.

Ориентация «верхней» цели эксперимента в государственном управлении на улучшение промежуточных и непосредственных результатов в сфере деятельности, в которой проводится эксперимент, также возможна. Но она должна быть внятно и убедительно мотивирована. Например, необходимость

проверки предположения о влиянии улучшения этих промежуточных (или даже непосредственных) результатов на конечные общественно значимые результаты. Соответственно, показатели достижения указанной «верхней» цели определяются как показатели результативности и эффективности самого эксперимента и их целевых значений (и прежде всего – показатели результативности, характеризующие конечные общественно значимые результаты – улучшения в сфере деятельности, в которой проводится эксперимент).

Кроме того, определение показателя эффективности эксперимента (характеризующего соотношение затрат и выгоды) как самостоятельного показателя, рассчитываемого на основе показателя результативности. Фактическое отсутствие так понимаемых показателей результативности и эффективности в большинстве проанализированных нормативных правовых актов (НПА) о проведении экспериментов свидетельствует не только о зачастую формальном определении декларируемой цели, но и невозможности дальнейшей оценки результативности и эффективности проводимого эксперимента. В этой связи целесообразно усиление контроля за соблюдением имеющихся требований к наличию показателей достижения целей эксперимента в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а также внесение аналогичных требований в Правила разработки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и Регламент Правительства РФ.

Законодательное определение общего порядка проведения экспериментов, в том числе введения экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении субъектов РФ возможно сделать как в рамках законодательства субъектов РФ о нормативных правовых актах, так и в законодательстве субъектов РФ о государственном управлении. При этом проведение оценки результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении субъектов РФ должно являться обязательным элементом такого порядка.

При определении механизма мониторинга и последующей оценки результативности и эффективности проведенного эксперимента целесообразен цифровой дизайн такого мониторинга и оценки, сбор и анализ данных (сведений), а не документов, а также обязательная публикация результатов такого мониторинга и оценки. Оно должно включать подзаконное нормативное определение системы показателей и алгоритма оценки результативности и эффективности экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении РФ и субъектов РФ, соответственно – в подзаконных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ. При этом целесообразно установить требования в сфере подотчетности и прозрачности результатов проведения экспериментов, в том числе в части публикации итогов оценки результативности

и эффективности экспериментов, проводимых в рамках ЭПР, в государственном управлении.

Необходимо определить системную взаимосвязь оценки результативности и эффективности экспериментов с оценкой эффективности правового регулирования в целом, в том числе с процедурами оценки фактического воздействия (ОФВ) и мониторинга правоприменения в отношении НПА, устанавливающих общие требования к проведению экспериментов. Для этого целесообразно внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты РФ, а также законы и подзаконные нормативные акты субъектов РФ о проведении оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения, обеспечивающих системную взаимосвязь проводимых экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении РФ и субъектов РФ, с осуществлением государственной функции по нормативному правому регулированию.

Кроме того, важна гармонизация подходов к оценке результативности и эффективности экспериментов и «регулятивных (регуляторных) песочниц» в государствах ЕАЭС и специальных режимов в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС.

Обзор практики разработки показателей результативности и эффективности экспериментов

Проведенный анализ показывает, что ни одно из десяти принятых в феврале – сентябре 2021 года постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов не предусматривает каких-либо показателей для оценки их результативности и эффективности. В сводных отчетах к проектам нормативных правовых актов об их введении индикативные показатели достижения целей указаны только в 2 из 10 (20 %). На один из таких проектов Минэкономразвития России вынесло отрицательное заключение 6976-АХ/Д26и от 10 марта 2021 года, в котором также указано на отсутствие требуемых положений в проекте.

В сентябре – октябре 2021 года на Федеральном портале проектов НПА было размещено четыре проекта постановления Правительства РФ об утверждении программ ЭПР. Указанные программы предусматривают отдельные показатели для оценки эффективности и результативности ЭПР, однако предложенных показателей недостаточно для оценки достижения всех заявленных в ЭПР целей.

Например, в соответствии с проектом Постановления Правительства РФ «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств» целями данного ЭПР определены:

1) формирование по результатам реализации ЭПР новых видов и форм экономической деятельности, способов осуществления экономической деятельности;

2) совершенствование общего регулирования по результатам реализации ЭПР;

3) создание благоприятных условий для разработки и внедрения цифровых инноваций;

4) минимизация как существующих, так и потенциальных рисков для безопасности дорожного движения.

Для оценки достижения целей данного ЭПР предусмотрено использование трех целевых показателей: пробег высокоавтоматизированных транспортных средств (ВАТС), количество осуществленных пассажирских перевозок и количество ДТП по вине ВАТС, повлекшие тяжкий или средней тяжести вред здоровью людей.

Представляется, что выбранные для оценки результативности и эффективности ЭПР показатели являются значимыми, но недостаточными ни для собственно оценки заявленных в разделе XXV эффектов, ни для оценки степени достижения цели и принятия обоснованного решения о целесообразности распространения норм ЭПР на регулирование в целом (тиражирование результатов эксперимента).

Так, в разделе XXV указано, что «транспортные средства, оснащенные АСУ в отсутствие человеческого фактора неукоснительно соблюдают правила дорожного движения, поэтому массовое внедрение ВАТС повышает безопасность дорожного движения, как следствие, приводит к снижению количества дорожно-транспортных происшествий и смертности на дорогах. Данный эффект также повышается благодаря предсказуемости поведения транспортного средства в дорожном потоке». Однако используемые показатели по итогам эксперимента не позволят сопоставить уровень соблюдения правил дорожного движения и безопасность ДТП на дорогах при применении ВАТС по сравнению с обычными транспортными средствами по двум причинам:

- во-первых, в составе показателей учитываются только ДТП, произошедшие по вине ВАТС и повлекшие тяжкий или средней тяжести вред здоровью людей, и не учитываются иные ДТП (в результате которых такой вред не был причинен); при этом большинство ДТП не влекут за собой тяжкий или средней тяжести вред здоровью людей, а ежегодная аварийность в расчете на 1000 транспортных средств составляет 2,33 в год;
- во-вторых, по данным ГИБДД, в России зарегистрировано 58,99 млн транспортных средств. Уровень транспортного риска составляет 2,68 чел. на 10 тыс. транспортных средств (при учете только погибших) и 32,4 чел. на 10 тыс. транспортных средств (при учете и погибших и пострадавших). Поскольку в рамках ЭПР предполагается участие до 1000 ВАТС, сопоставление результатов аварийности при учете только ДТП со случаями причинения вреда по вине ВАТС не даст корректных результатов: отсутствие таких аварий может быть как следствием более высокой безопасности ВАТС, так и недостаточности базы для проведения оценки.

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Таким образом, даже при достижении плановых значений всех предложенных показателей по итогам ЭПР невозможно будет сделать вывод о целесообразности тиражирования апробированной практики.

Также следует обратить внимание на то, что в рамках ЭПР планируется крайне небольшой пробег ВАТС в течение эксперимента. При том что в рамках ЭПР планируется задействовать до 1000 ВАТС, их совокупный пробег за три года оценивается не менее 100 000 км. Большинство автопроизводителей предлагает гарантию на новые ТС на три года или 100 тыс. км пробега, в зависимости от того, что наступит раньше. Таким образом, указанный пробег может быть достигнут при эксплуатации одного ТС в течение трех лет, но никак не 1000 ТС. Логично предположить, что автопробег такси (а, по сути, в рамках эксперимента планируется использование ВАТС для пассажирских перевозок) выше, чем ТС, используемого для личных нужд. Таким образом, даже с учетом поэтапного проведения эксперимента пробег ВАТС должен быть значительно выше, чтобы по итогам ЭПР можно было бы обоснованно судить о более высокой или о более низкой безопасности при эксплуатации ВАТС по сравнению с обычным ТС.

Одной из целей ЭПР является «формирование по результатам реализации экспериментального правового режима новых видов и форм экономической деятельности, способов осуществления экономической деятельности». Представляется, что эта цель может быть достигнута только в том случае, если использование ВАТС в перспективе будет привлекательнее, чем использование для аналогичных целей традиционных транспортных средств, управляемых водителем. Такая привлекательность может быть связана:

- с выгодами для потребителей (например, более высокой точностью выполнения заказа на перевозку; более высоким качеством обслуживания, низкими тарифами и т.д.), что может оцениваться на основе уровня удовлетворенности клиентов ВАТС;
- с выгодами для поставщиков услуги (например, снижением эксплуатационных расходов, экономией иных затрат, повышением спроса на услуги), что может оцениваться исходя из экономических параметров эксперимента (рентабельности услуг).

Однако ни один из этих показателей не находит своего отражения в составе показателей результативности и эффективности ЭПР.

13 октября 2021 года на Федеральном портале проектов НПА был размещен проект Постановления Правительства РФ, которым утверждается программа экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по применению телемедицинских технологий. В соответствии с данным проектом в качестве целей установления ЭПР указаны:

- расширение состава, повышение качества или доступности товаров, работ и услуг;
- совершенствование общего регулирования по ре-

зультатам реализации экспериментального правового режима;

- создание благоприятных условий для разработки и внедрения цифровых инноваций.

При этом для оценки эффективности и результативности ЭПР предложены следующие показатели: количество медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий (накопительным итогом); количество уникальных пациентов, обратившихся за телемедицинскими консультациями; количество проведенных телемедицинских консультаций; результаты внутренней экспертизы качества оказанных услуг. Очевидно, что указанные показатели коррелируют только с отдельными целями установления данного ЭПР.

13 октября 2021 года на Федеральном портале проектов НПА был размещен проект Постановления Правительства РФ, которым утверждается Программа экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по проведению исследований в области применения лекарственных препаратов пациентами.

В качестве целей установления данного ЭПР указаны:

- расширение состава, повышение качества или доступности товаров, работ и услуг;
- обеспечение развития науки и социальной сферы;
- совершенствование общего регулирования по результатам реализации экспериментального правового режима;
- создание благоприятных условий для разработки и внедрения цифровых инноваций.

При этом для оценки эффективности и результативности ЭПР предложены следующие показатели: количество проведенных исследований рутинной клинической практики с использованием технологий искусственного интеллекта и (или) работы с большими данными; количество сформированных записей в массиве обезличенных данных; количество аналитических отчетов по результатам исследований рутинной клинической практики с использованием технологий искусственного интеллекта и (или) работы с большими данными о сравнительной эффективности и безопасности лекарственной терапии и (или) об этапах и (или) тяжести протекания заболеваний; снижение расходов на проведение исследований рутинной клинической практики. Очевидно, что эти показатели коррелируют только с отдельными целями установления данного ЭПР.

Предложения по определению показателей результативности и эффективности в отношении экспериментов, проведение которых инициировано в 2021 году

При разработке системы показателей оценки экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР, необходимо учитывать связь такой оценки с управ-

ленческим циклом. Иными словами, достижение показателей результативности и эффективности эксперимента должно очевидным образом свидетельствовать об успешности эксперимента и целесообразности тиражирования (полномасштабного внедрения) апробированной технологии.

Так, исходя из рассмотренного выше примера ЭПР по использованию ВАТС, представляется целесообразным:

1) рассмотреть возможность увеличения количества участвующих в ЭПР ВАТС и, соответственно, корректировки целевого значения данного показателя;

2) включить в состав показателей сведения об общем количестве ДТП по вине ВАТС независимо от наличия (отсутствия) вреда жизни и здоровью;

3) включить в состав показателей иные данные, характеризующие соблюдение ПДД ВАТС (например, количество штрафов за нарушение ПДД), которые можно было бы сопоставить с данными по транспортному парку в целом;

4) включить в состав показателей результативности и эффективности ЭПР показатели, отражающие выгоды для потребителей и (или) поставщиков при переходе к использованию ВАТС.

Аналогичные проблемы с недостаточным охватом показателями результативности и эффективности целей ЭПР выявлены и при анализе проекта Постановления Правительства РФ «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области». Для оценки достижения целей ЭПР предложены показатели, отражающие количество полетов для выполнения авиаработ и авиаперевозок, предприятий-пользователей и предприятий-поставщиков услуг, количество новых рабочих мест, подготовленных специалистов по эксплуатации беспилотных авиационных систем (далее – БАС), БАС, допущенных к работе в режиме ЭПР, населенных пунктов (объектов), обслуживаемых с использованием БАС.

Представляется, что выбранные для оценки результативности и эффективности ЭПР показатели являются значимыми, но недостаточными для оценки степени достижения целей ЭПР и принятия обоснованного решения о целесообразности распространения норм ЭПР на регулирование в целом. В этой связи для оценки достижения второй цели ЭПР рекомендуется использовать показатели, которые бы характеризовали качественные эффекты от использования БАС, например:

- повышение удовлетворенности клиентов качеством авиаработ с использованием БАС, сроками их проведения;
- повышение удовлетворенности клиентов доступностью грузоперевозок с использованием БАС;
- средний срок осуществления грузоперевозок в

обслуживаемые пункты с использованием БАС (в том числе по сравнению с существующим до проведения ЭПР);

- доля грузов, доставленных получателям в целости и в срок.

На основе методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении предложены следующие показатели для отдельных экспериментов, проведение которых предусмотрено постановлениями Правительства РФ, принятыми в 2021 году.

Целями эксперимента, предусмотренного Постановлением Правительства РФ от 27 марта 2021 года № 453 «О проведении эксперимента по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» пользователей социальных сетей, потребителей (заказчиков) и продавцов (исполнителей), иных сторон договоров при использовании ими информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», определены:

а) обеспечение возможности идентификации и аутентификации пользователей социальных сетей, агрегаторов информации и информационных ресурсов поиска сотрудников и работы с использованием единой системы идентификации и аутентификации;

б) повышение эффективности дистанционного взаимодействия пользователей агрегаторов информации между собой с целью совершения в соответствии с законодательством Российской Федерации сделок купли-продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), заключения договоров аренды имущества и иных юридически значимых действий;

в) повышение эффективности дистанционного взаимодействия пользователей информационных ресурсов поиска сотрудников и работы в целях подбора персонала и поиска работы.

Для оценки достижения данных целей представляется целесообразным использовать показатели, отражающие:

- востребованность новой формы идентификации и аутентификации на основе роста числа организаций-участников, повышения доли их клиентов, использующих ЕСИА для идентификации и роста доли транзакций, совершаемых с помощью ЕСИА);
- надежность системы (например, количество сбоев и (или) времени простоя системы);
- риски, связанные с обработкой персональных данных и возможными утечками;
- издержки бизнеса, связанные с подключением к ЕСИА (реализацией такой технической возможности);

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

- количество организаций-участников эксперимента (если эксперимент является открытым);
- доля потребителей (заказчиков) организаций-участников эксперимента, использующих ЕСИА для идентификации, в общем количестве потребителей (заказчиков) (показатель отражает уровень востребованности идентификации и аутентификации с использованием ЕСИА среди клиентов организаций-участников эксперимента);
- доля юридически значимых действий, совершенных с использованием ЕСИА, в общем числе таких транзакций (выполнения работ, оказания услуг, купли-продажи) в организациях-участниках эксперимента;
- прирост числа пользователей информационных ресурсов поиска сотрудников и работы в целях подбора персонала и поиска работы (по информационным ресурсам, участвующим в эксперименте);
- доля пользователей сервисов по поиску работы, использующих ЕСИА;
- средний уровень издержек участников эксперимента, связанных с реализацией возможности идентификации и аутентификации с использованием ЕСИА;
- количество сбоев при идентификации и аутентификации с использованием ЕСИА на 1000 обращений;
- количество случаев компрометации (утечки) персональных данных при использовании ЕСИА участниками эксперимента (желательно сопоставление с общими данными по частоте таких случаев для оценки уровня рисков использования ЕСИА в деятельности, не связанной с оказанием государственных и муниципальных услуг).

Целями эксперимента, предусмотренного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2021 года № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования», определены создание и апробация механизма упрощения и ускорения подачи, приема, рассмотрения заявления и предоставления разрешения по результатам проверки заявителя на соответствие требованиям.

Для оценки достижения данных целей следует использовать показатели, отражающие:

- удовлетворенность заявителей – участников эксперимента простотой процедуры подачи заявления и процессом взаимодействия с лицензирующими (контрольными) органами при обращении за лицензиями (разрешениями) в рамках эксперимента;
- средний срок рассмотрения заявлений о предоставлении лицензий (разрешений) в рамках эксперимента (в сравнении со средним сроком рассмотрения таких заявлений по традиционной процедуре);

- долю заявлений на получение лицензий (разрешений), поданных в рамках экспериментального механизма, в общем числе таких заявлений (по видам разрешительной деятельности, включенным в состав эксперимента);
- долю отказов в предоставлении лицензий и разрешений в рамках эксперимента (в сравнении с долей отказов до проведения эксперимента);
- оценку заявителями уровня административных издержек и их изменений в связи с оптимизацией процедур рассмотрения заявлений на предоставление лицензий и разрешений (на основе социологического опроса).

Практическое внедрение разработанных показателей позволит осуществить качественную оценку результативности и эффективности данных экспериментов и принять обоснованное решение о дальнейшем тиражировании их результатов.

В целом рассмотренные примеры свидетельствуют о необходимости более жесткого регулирования и контроля исполнения требований к проработке систем оценки результативности и эффективности экспериментов, поскольку в отсутствие такой оценки эксперименты не способствуют повышению обоснованности государственного регулирования и не могут служить основой для принятия дальнейших управленческих решений. В частности, представляется целесообразным закрепить требования к оценке результативности и эффективности экспериментов и используемым показателям на законодательном уровне либо на уровне Регламента Правительства РФ.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в российской практике государственного управления отсутствует системная оценка результативности и эффективности экспериментов, в том числе проводимых в рамках ЭПР, в государственном управлении как на этапе их разработки, так и на этапе их проведения.

В отсутствие такой оценки невозможно принятие обоснованных решений о целесообразности проведения экспериментов, в том числе в рамках ЭПР, продолжения их реализации и тиражирования полученных результатов; не очевиден и вклад таких экспериментов в достижение национальных целей развития страны.

При разработке программ ЭПР показатели оценки их результативности и эффективности не коррелируют с декларируемыми целями, что также снижает обоснованность решений о целесообразности проведения экспериментов в рамках ЭПР и тиражирования полученных результатов.

В рамках проведенного исследования обоснованы следующие рекомендации:

- необходимо внедрить дифференцированную – предварительную, текущую и последующую –

- оценку результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении, в том числе проводимых в рамках ЭПР, на основе которой могут приниматься решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики);
- в отношении экспериментов (в отличие от иных инструментов государственного управления, применяемых на постоянной основе) целесообразно дифференцировать понятия «результативности» и «успешности»;
 - необходимо внедрить единый подход к используемым критериям оценки результативности и эф-

фективности экспериментов в государственном управлении в зависимости от типов экспериментов (в том числе ЭПР) и этапов управленческого цикла;

- необходимо законодательно определить базовый порядок проведения экспериментов, в том числе введения ЭПР, в государственном управлении, а также взаимосвязь оценки результативности и эффективности ЭПР с оценкой эффективности правового регулирования в целом, включая процедуры оценки фактического воздействия (ОФВ) и мониторинга правоприменения в отношении нормативных правовых актов, устанавливающих требования к введению ЭПР.

Литература

- Гаврильченко Ю., Хватик Ю. Экспериментальные правовые режимы: экономико-правовой взгляд. *Банковский вестник*. 2020. № 12 (689). С. 3–8.
- Громова Е.А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах). *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: «Право»*. 2019. Т. 19. № 3. С. 36–40.
- Дегтярев М.В. К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов. *Право и государство: теория и практика*. 2020. № 12 (192). С. 169–172.
- Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.
- Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
- Завьялова Е.Б., Крыканов Д.Д., Патрунина К.А. Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций: опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне. *Право и управление. XXI век*. 2019. Т. 15. № 4 (53). С. 130–138.
- Кабышев С.В. Координация правотворчества: канадский опыт. *Lex russica*. 2017. № 1 (122). С. 207–214.
- Куклина Е.А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах»). *Управленческое консультирование*. 2019. № 7. С. 39–49.
- Мохов А.А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики. *Юрист*. 2019. № 8. С. 19–25.
- Наумов В.Б., Бутримович Я.В., Котов А.А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов. *Российское право: образование, практика, наука*. 2020. № 3 (117). С. 40–49.
- Носкова Ю.Б., Лупашко Н.М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики Российской Федерации в мировое экономическое пространство. *Herald of the Euro-Asian Law Congress*. 2020. № 1. С. 43–50.
- Писаревский Е.Л., Поветкина Н.А., Кошкин А.Н. Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления: правовая модель будущего. *Юридический мир*. 2021. № 2. С. 45–53.
- Поветкина Н.А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права. *Финансовое право*. 2020. № 9. С. 21–24.
- Полякова Т.А., Минбалева А.В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России. *Информационное право*. 2019. № 4. С. 12–15.
- Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации. *Государство и право*. 2020. № 5. С. 75–87.
- Титова Л.Н., Синельникова О.П. Роль аудита эффективности в оценке экспериментов, проводимых в российском образовании. *Известия ТПУ*. 2005. № 3. С. 159–163.
- Тихомиров Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2015. № 1. С. 108–113.
- Чекин М.А., Гуляева Ю.А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2011. № 4. С. 5–15.
- Черешнева И.А. Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций: в поисках направления. *Modern Science*. 2019. № 9-1. С. 158–162.
- Шемелин А.В., Путренко Е.В. Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. *Международный опыт. Вестник Забайкальского государственного университета*. 2014. № 5 (108). С. 141–147.
- Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? *Экономическая политика*. 2014. № 5. С. 191–207.
- Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Ефремов А.А. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право»*. 2021. № 3 (46). С. 8–26.
- Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

References

- Chekin M.A., Gulyaeva Yu.A.* Analyzing the practice of developing and applying the system of material stimulation of civil servants to achieve predefined performance efficiency. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2011. No. 4. P. 5–15. In Russian
- Chereshneva I.A.* Experimental legal regime in the field of digital innovation: in search of direction. *Modern Science*. 2019. No. 9-1. P. 158–162.
- Degtyarev M.V.* On the issue of history and prospects of experimental legal regimes. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 2020. No. 12 (192). P. 169–172. In Russian
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Starostina A.N.* Assessing the quality of public administration: validity, effectiveness, efficiency. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo", 2021. In Russian
- Efremov A.A., Dobrolyubova E.I., Talapina E.V., Yuzhakov V.N.* Experimental legal regimes: foreign experience and Russian start. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo", 2020. In Russian
- Gavrilchenko Yu., Khvatik Yu.* Experimental legal regimes: economic and legal view. *Bankovskiy vestnik*. 2020. No. 12 (689). P. 3–8. In Russian
- Gromova E.A.* On the issue of experimental legal regime for creating digital innovations (regulatory sandboxes). *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: "Pravo"*. 2019. Vol. 19. No. 3. P. 36–40. In Russian
- Kabyshv S.V.* Coordination of law-making: Canadian experience. *Lex russica*. 2017. No. 1 (122). P. 207–214. In Russian
- Kuklina E.A.* On the issue of special legal regimes in the digital economy ("regulatory sandboxes"). *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. 2019. No. 7. P. 39–49. In Russian
- Mokhov A.A.* Experimental legal regime as a special legal regime for drivers of innovative economy. *Yurist*. 2019. No. 8. P. 19–25. In Russian
- Naumov V.B., Butrimovich Ya.V., Kotov A.A.* Ensuring the quality of legal regulation in experimental legal regimes. *Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka*. 2020. No. 3 (117). P. 40–49. In Russian
- Noskova Yu.B., Lupashko N.M.* Experimental legal regimes in the field of digital innovation as a way to integrate the national economy of the Russian Federation into the global economic space. *Herald of the Euro-Asian Law Congress*. 2020. No. 1. P. 43–50. In Russian
- Pisarevsky E.L., Povetkina N.A., Koshkin A.N.* The concept of digital transformation in legal practice of public administration: the legal model of the future. *Yuridicheskiy mir*. 2021. No. 2. P. 45–53. In Russian
- Povetkina N.A.* A legal experiment as a new budget law development tendency. *Finansovoye pravo*. 2020. No. 9. P. 21–24. In Russian
- Polyakova T.A., Minbaleev A.V.* Digital innovations and problems for developing the mechanism of legal regulation in Russia. *Informatsionnoye pravo*. 2019. No. 4. P. 12–15. In Russian
- Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V.* New vectors for developing information law in the context of civilizational crisis and digital transformation. *Gosudarstvo i pravo*. 2020. No. 5. P. 75–87. In Russian
- Shemelin A.V., Putrenko E.V.* State experiment as a factor in improving public administration. International experience. *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. 2014. No. 5 (108). P. 141–147. In Russian
- Tikhomirov Yu.A.* Optimizing legal regulation in the context of socio-economic development. *Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava*. 2015. No. 1. P. 108–113. In Russian
- Titova L.N., Sinelnikova O.P.* The role of efficiency audit in evaluating the experiments in Russian education. *Izvestiya TPU*. 2005. No. 3. P. 159–163. In Russian
- Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.V.* Public administration by results: old recipes or new model? *Ekonomicheskaya politika*. 2014. No. 5. P. 191–207. In Russian
- Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Efremov A.A.* Approaches to evaluating the effectiveness and efficiency of experiments in public governance. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: "Pravo"*. 2021. No. 3 (46). P. 8–26. In Russian
- Yuzhakov V.N., Talapina E.V., Dobrolyubova E.I., Tikhomirov Yu.A.* Initiative draft of the law on ensuring the quality of public administration. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo", 2020. In Russian
- Zavyalova E.B., Krykanov D.D., Patrulina K.A.* The mechanism of regulatory "sandboxes" to introduce digital innovations: the practice of implementing experimental legal regimes at national and supranational levels. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. 2019. Vol. 15. No. 4 (53). P. 130–138. In Russian

Информация об авторе:

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЕФРЕМОВ, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: efremov-a@ranepa.ru

Ссылка для цитирования: Ефремов А.А. Эксперименты в сфере государственного управления: проблемы результативности и эффективности. *Государственная служба*. 2022. № 1. С. 19–28.

Information about the author:

ALEKSEY ALEKSANDROVICH EFREMOV, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor, Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: efremov-a@ranepa.ru

For citation: Efremov A.A. Experiments in public administration: problems of efficiency and effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 1. P. 19–28.