



УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

# **Анализ политики как профессиональное занятие в государственной службе: суть, функции и распределение ролей**

Махабат Баймырзаева







УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ

ЗАПИСКИ ИГУП. ВЫПУСК №2

## **Анализ политики как профессиональное занятие в государственной службе: суть, функции и распределение ролей**

Махабат Баймырзаева

### **Резюме**

Анализ политики необходим для эффективного процесса определения и принятия государственной политики. Анализ политики – это деятельность, которой до недавнего времени не уделялось достаточного внимания во многих странах. В данной работе приведен общий обзор анализа политики и того, кто и почему проводит анализ политики, и предлагается руководство по проведению анализа политики, с указанием основных этапов процесса, а также рекомендации по проведению исследовательской работы и написанию документов по анализу политики. Данная работа может быть полезна для тех государственных служащих, в функции которых входит анализ политики, и для любых иных сторон, которые бы хотели принять участие в процессе анализа политики.

### **Ключевые слова**

государственная политика, анализ политики, составление текстов и проведение исследований для целей анализа политики

JEL Коды: H83, H11

Институт государственного управления и политики (ИГУП) был основан в 2011 г. для содействия проведению систематических детальных исследований по ключевым вопросам социально-экономического развития Центральной Азии и выработке практических альтернатив государственной политики.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Инициатива по исследованиям и государственной политике», реализуемого при поддержке Центра исследований международного развития (International Development Research Center) и представительства Фонда Ага Хана в Канаде.

Институт государственного управления и политики входит в состав Высшей школы развития Университета Центральной Азии. Университет Центральной Азии был основан в 2000 г. Президенты Республики Казахстан, Кыргызской Республики и республики Таджикистан и Его Высочество Ага-Хан подписали Международный Договор и Устав, учреждающие этот светский и частный университет; Договор и Устав ратифицированы парламентами стран и зарегистрированы в ООН. Университет строит одновременно три кампуса в Текели (Казахстан), Нарыне (Кыргызстан) и Хороге (Таджикистан), которые откроют свои двери для студентов и магистрантов в 2016 г.

В серии «Записки Института государственного управления и политики» публикуются рецензируемые работы, в которых предлагается экспертная точка зрения на актуальные вопросы политики, что способствует диалогу между теми, кто вырабатывает политику, преподавателями и общественностью.

### **Об авторе**

Махабат Баймырзаева является младшим профессором в Монтерейском институте международных исследований – высшей школе в составе Колледжа Миддлбери. Махабат имеет ученую степень доктора философии в области сопоставительных исследований государственного управления и международного развития, полученную в Школе политики, планирования и развития Университета Южной Калифорнии, ученую степень магистра в области государственного управления, полученную в Гавайском университете. Диплом в области международного права Махабат получила в Международном Университете Кыргызстана. Научный и преподавательский интерес доктора Баймырзаевой сосредоточен на институциональных реформах и развитии, построении государственности, реформе общественного сектора/управления, менеджменте, в организации и анализе политики. В основном работа доктора Баймырзаевой посвящена реформам управления в Кыргызской Республике, но научный интерес для нее представляют и другие республики Центральной Азии и бывшего Советского Союза. До работы в Монтерейском институте международных исследований М. Баймырзаева сотрудничала в различных некоммерческих организациях в Кыргызстане по вопросам оказания гуманитарной помощи и развития институционального потенциала, преподавала в Университете Южной Калифорнии.

Все права защищены © 2013

Университет Центральной Азии

улица Токтогула, 138

Бишкек 720001

Кыргызская Республика

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несет автор; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.

## Содержание

<b>1. Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Свойства анализа общественной политики</b> .....	<b>4</b>
2.1 Проблемы общественной политики.....	4
2.2 Анализ политики .....	5
2.3 Важность анализа политики .....	6
<b>3. Кто проводит анализ политики и с какой целью?</b> .....	<b>7</b>
3.1 Анализ политики в правительстве.....	7
3.2 Анализ политики вне государственных органов .....	9
<b>4. Документы по анализу политики</b> .....	<b>11</b>
<b>5. Как проводить анализ политики</b> .....	<b>12</b>
5.1 Руководство по проведению анализа политики: семь основных шагов .....	12
5.2 Исследовательская работа для целей анализа политики .....	20
5.3 Составление эффективных документов по анализу политики .....	22
<b>Вывод</b> .....	<b>25</b>
<b>Использованная литература</b> .....	<b>26</b>
<b>Приложение</b> .....	<b>27</b>

## Таблицы

Таблица 1. Формат для сопоставления возможных вариантов действий по решению политической проблемы .....	19
---	----

## Рисунки

Иллюстрация 1. Древо проблемы.....	15
Иллюстрация 2. Пример анализа с помощью древа проблем .....	15
Иллюстрация 3. Пример древа решения .....	17

## 1. Введение

Политические аналитики в некоторых отношениях выступают как врачи. Обе профессии диагностируют проблемы и вырабатывают решения по устранению этих проблем. Так же как врачи должны понимать, что именно вызывает болезнь, и оценивать потенциал возможных вариантов лечения до назначения лечения, аналитики должны определять пути решения проблем государственной политики, исследуя причины последних, симптомы и другие соответствующие факторы. Возможные варианты решения проблем политики должны быть определены и сравнены, далее выбраны те, которые наиболее перспективны. Если диагноз проблемы определен неверно или предлагаемые пути лечения неприемлемы, то состояние пациента может ухудшиться. Кроме того, так же как и врачи, аналитики нуждаются в точной и своевременной информации для выработки актуальных политических рекомендаций.

Конечно, между этими двумя профессиями существуют огромные различия. Пациентом врача часто является человек, в то время как аналитик государственной политики, как правило, служит интересам всего общества. Поэтому последствия политического анализа часто являются более значительными. Кроме того, в отличие от врачей, которые диагностируют болезнь, а также разрабатывают и осуществляют план лечения, целью аналитиков государственной политики является диагностика проблем государственной политики и выработка актуальных рекомендаций. Аналитики государственной политики не реализуют свои собственные рекомендации. Они дают советы политикам и высокопоставленным государственным служащим, чтобы помочь им принять более стратегически эффективные решения.

Этот доклад дает краткий обзор того, что представляет собой анализ политики, кто проводит такой анализ и для чего. Документ также включает руководство, как проводить анализ политики и исследования для сбора необходимой информации. В последней части доклада показано, как составлять эффективный документ по анализу политики.

Данная работа предназначена для старших государственных аналитиков и руководителей в Кыргызской Республике, Таджикистане и Афганистане. Кроме того, данный материал может быть полезен и другому кругу читателей, например, сотрудникам научно-аналитических центров.

## 2. Свойства анализа общественной политики

### 2.1 Проблемы общественной политики

Не все *общественные* проблемы являются проблемами **государственной** политики. Проблема **государственной** политики требует внимания государственных служащих или органов потому, что такая проблема:

- влияет на общественный интерес (например, решение о вступлении в Таможенный союз);
- имеет воздействие на широкие слои населения (например, загрязнение воды);
- влияет на общие социальные ценности (например, пытки заключенных).

Проблемы, которые могут быть решены отдельными гражданами или частными группами и находятся вне компетенции правительства, не считаются проблемами **государственной** политики, если они не соответствуют указанным выше трем условиям.

## 2.2 Анализ политики

Анализ политики – это не то же, что централизованное планирование, научные исследования или журналистская деятельность, хотя всех эти виды деятельности имеют дело с проблемами **государственной** политики<sup>1</sup>. Например, некоторые бывшие социалистические страны до сих пор работают в условиях централизованного планирования, которое предполагает определение долгосрочных целей и задач, зачастую в отрыве от политических и других реалий, препятствий и условий. По сравнению с централизованным планированием, анализ политики направлен на формулирование конкретных проблем и их решений с учетом актуальных политических, экономических и иных обстоятельств, угроз и возможностей.

Сами по себе научные исследования зачастую содержат актуальную для целей политики информацию и могут быть полезными для аналитиков политики. Но основная цель научных исследований заключается в раскрытии новых знаний. В отличие от научных исследований, исследования, проводящиеся в рамках процесса анализа политики, носят прикладной характер, т.е. проводятся для конкретного клиента (организации / лица, принимающего решение) для решения актуальных проблем политики и / или использования имеющихся возможностей.

Журналисты выявляют и освещают проблемы, возможности и решения в области политик. Поскольку целями журналистов является информирование общественности о политических вопросах и проблемах, они не всегда проводят глубокий и сбалансированный анализ той или иной проблемы политики и соответствующих решений на комплексной, всеобъемлющей основе.

Соответствующий анализ политики имеет следующие черты:

- *Актуальность и применимость*: Раскрывает ли анализ основную проблему? Или же анализ включает освещение только общих моментов, не той проблемы или только ее симптомов? Помогает ли анализ лицам, принимающим решения, выявить оптимальное решение или же он вводит их в еще большее заблуждение ненужной информацией?

<sup>1</sup> David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (3rd Edition) (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1999), 30.

- *Достоверность и надежность*: Подтверждены ли доводы и утверждения достоверными и актуальными данными и доказательствами? Являются ли выводы, рекомендации, доводы и выводы обоснованными?
- *Полнота охвата*: Охватывает ли анализ основные аспекты и наиболее актуальные факторы, касающиеся проблемы? Или же анализ слишком узок?
- *Четкость и краткость*: Позволяет ли анализ лицам, принимающим решения, получить четкое представление о проблеме и рекомендуемых вариантах действий, не перегружая чрезмерными подробностями? Содержит ли в себе анализ указание того, какой вариант действий является предпочтительным и почему?
- *Своевременность*: Является ли анализ своевременным и представленным тогда, когда необходимо? В процессе формирования политики своевременность чрезвычайно важное качество. Даже очень хороший совет не будет полезен, если он представлен поздно. “Своевременный, но неидеальный анализ, который повышает качество принимаемого решения, почти всегда лучше, чем отсутствие анализа”<sup>2</sup>.

### 2.3 Важность анализа политики

Соответствующий анализ политики является важнейшей составляющей эффективного процесса принятия политического решения. Если анализ проведен надлежащим образом, то он может дать много преимуществ, в том числе те, что перечислены ниже:

- *Содействие в принятии более эффективной политики* посредством выявления и систематического сопоставления потенциальных решений в разрезе четко поставленных целей (критериев). Критерии должны учесть специфику обстоятельств страны. К сожалению, использование критериев и решений, учитывающих местную специфику, нередко отсутствует в процессе предоставления рекомендаций по политике. Зачастую решения основываются на типовых решениях, заимствованных из опыта других стран или рекомендаций доноров. Это может привести к тому, что будут приниматься необоснованные или неприемлемые решения или даже к созданию новых проблем.
- *Выявление решений, предусматривающих наименьшие затраты*. Неверное определение проблемы и ее решения без проведения подробного анализа может привести к неэффективному расходованию средств, в то время как изначальная проблема так и останется нерешенной.
- *Защита общественных интересов и предотвращение необоснованного вмешательства со стороны частных интересов*. Проведение тщательного анализа проблемы и предлагаемых решений и определение решений, основанных на четко сформу-

<sup>2</sup> Juliet Musso, Bob Biller and Bob Myrtle, *The Tradecraft of Writing for Policy Analysis and Management*, School of Policy, Planning, and Development (University of Southern California, February, 1999). <http://priceschool.usc.edu/files/documents/students/resources/tradecraft.pdf>

лированных критериях, позволит минимизировать коррупционное воздействие и способствовать защите общественных интересов. Когда решения принимаются без тщательного изучения и в отсутствие достоверных данных, легче принимать те, что благоприятствуют частным интересам.

При отсутствии анализа политики, который основан на надлежащем и систематизированном анализе с использованием достоверных данных, страдает качество государственных решений, а с ними – бюджет и легитимность государства.

Неудивительно, что правительства стран с высокими показателями человеческого развития уделяют особое внимание прагматичному анализу политики в процессе принятия решений. В таких странах, как правило, решения по политике исходят из тщательного анализа, проведенного нейтральными и квалифицированными специалистами. Кроме того, все больше государств вводят требования консультироваться с основным заинтересованным сторонами до принятия решения. И наоборот, в странах, которые занимают низкие места в рейтингах развития, решения зачастую основываются на личных, частных, идеологических и политических соображениях, а не на прагматичном подходе, сосредоточенном на общественном интересе.

### 3. Кто проводит анализ политики и с какой целью?

Анализ политики становится все более важной профессиональной функцией в государственной системе по мере того, как преимущества высококачественного анализа политики стали более очевидными, и характер проблем, с которыми приходится сталкиваться правительствам, становится все более сложным. За последние несколько десятилетий, в связи с растущей сложностью вопросов политики и увеличивающимся числом заинтересованных сторон, правительства активнее консультируются с внешними сторонами. В этой части представлен общий обзор анализа политики как профессиональной деятельности как внутри правительства, так и вне государственного сектора.

#### 3.1 Анализ политики в правительстве

В прошлом функции анализа политики были сосредоточены в основном в органах исполнительной власти или аппарате премьер-министров. Однако, начиная с 1980-х гг., по мере того, как эта функция становилась более профессиональной, на политические должности в различных ведомствах и на различных уровнях правительства стали назначаться специалисты, прошедшие специализированное послевузовское обучение. Анализ политики также стал более четко выраженной функцией в линейных министерствах и местных госорганах по мере того, как правительства в целом стали проводить реформы, направленные на большую децентрализацию и делегирование полномочий в части формирования политики с верхних уровней государственной системы на уровни министерств и местных органов власти.

В настоящее время официальные аналитические должности существуют, как правило, в специализированных аналитических подразделениях правительства, которые в своем названии часто имеют слова «политика», «анализ» или «планирование». Они находятся в составе аппаратов президента или премьер-министра или в составе ключевых министерств – таких, как министерство финансов. Такие подразделения, расположены в основном в верхней части иерархии организаций, а их состав включает в себя лиц, которые напрямую назначаются старшими государственными руководителями и им подчиняются.

Функции по анализу политики в государственных органах включают:<sup>3</sup>

- разработку предложений по решению проблем государственной политики (при этом специалисты по анализу политики могут работать самостоятельно или в составе групп);
- координацию анализа политики по конкретным программным направлениям;
- проведение исследований для анализа и оценки реализации политики по программным направлениям;
- предоставление срочной и своевременной информации по политике и оценке ее реализации для лиц, принимающих решения.

Успешный специалист по анализу политики – это тот, чьи рекомендации по политике успешно решают целевую проблему, и лица принимающие решения, следуют его или ее рекомендациям.

Помимо специальных подразделений по анализу политики на высших уровнях исполнительной власти, практика анализа политики становится все более распространенной на всех уровнях правительства. В большинстве ведомств и местных органов исполнительной власти присутствуют небольшие аналитические подразделения или советники, которые подчиняются напрямую главам таких ведомств или местных органов, но при этом также работают совместно с аналитическими отделами аппаратов президента или премьер-министра. Другие работники органов государственной власти – бюджетные аналитики, экономисты, оценщики программ, планировщики, а также исследователи и специалисты – также принимают участие в анализе политики. В законодательной ветви активную работу по анализу политики проводят парламентские комитеты и помощники законодателей. В некоторых государствах существуют специальные аналитические центры, обслуживающие аналитические потребности законодательных органов. В числе таких специализированных центров – Бюджетное Управление Конгресса США (Congressional Budget Office) или Главное Контрольное Управление (Government Accountability Office), функцией которых является оказание помощи американским законодателям.

В тех случаях, когда у национальных или местных государственных органов нет специалистов по анализу политики в штате, они часто прибегают к помощи консультантов или получают консультации от различных лоббистских групп, представляющих различные группы интересов, и от представителей некоммерческих и научно-исследовательских организаций.

<sup>3</sup> David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (3rd Edition), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1999, 36–37.

### 3.2 Анализ политики вне государственных органов

Как правило, вне государственных органов анализом политики занимаются аналитики и консультанты (независимые или штатные), работающие в консультационных фирмах и науч-но-аналитических центрах, «Адвокаси» группы, лоббисты, эксперты, сотрудники СМИ и частные граждане. В менее развитых странах часто донорские организации также являются источниками советов и возможных решений по политике. Специалистам по политике, работающим в государственных органах, необходимо стратегически оценивать внешние источники советов.

- *Научно-аналитические центры (think tanks)* – это организации, которые специализируются в области исследований для целей политики. Зачастую такие организации имеют статус некоммерческих и существуют автономно или в рамках научно-исследовательских или образовательных заведений. Аналитики в этих организациях оказывают прямое воздействие на государственные решения через предоставление консультаций лицам, принимающим решения. Эти специалисты могут также оказывать косвенное воздействие на государственные решения через вовлечение СМИ и информирование граждан. Некоторые правительства нанимают научно-аналитические центры для проведения исследований и анализа по проблемам государственной политики. Чаще всего научно-аналитические центры финансируются за счет грантов от частных фондов, компаний, групп или отдельных граждан. Некоторые получают доход за счет инвестирования средств, сбора членских взносов и гонораров за консультации. В идеале научно-аналитические центры должны предоставлять беспристрастный анализ по вопросам политики, исходя из интересов общества в целом. Но аналитические центры во все возрастающей степени финансируются лоббистами и другими группами с узкоспециализированными интересами, что оказывает прямое воздействие на качество и взвешенность советов по политике. Потребители такой информации и консультаций должны четко осознавать цели, источники финансирования и репутацию таких научно-аналитических центров с тем, чтобы оценить их достоверность.
- *«Адвокаси» группы* – это группы и организации, защищающие и продвигающие специальные интересы каких-либо конкретных групп или слоев населения или же продвигающих какую-либо конкретную идеологию.. Некоторые из них могут называть себя “научно-аналитическими центрами”, с претензией на объективность, которой они не всегда будут обладать. И хотя такие группы могут предоставлять полезную информацию и точки зрения для целей анализа политики и принятия решений, потребителям такой информации необходимо учитывать искажения и их политические платформы.
- *Лоббисты* – отдельные лица и организации, желающие влиять на решения, принимаемые законодателями и руководителями государственных ведомств на всех уровнях правительства. Лоббированием может заниматься почти любой – отдельные граждане, представители частного сектора из различных отраслей, и некоммерческие организации (ассоциации, объединения, союзы, благотворительные организации) и даже государственные органы (местные, федеральные, внутренние и иностранные). Лоббирование может осуществляться напрямую и посред-

ством профессиональных или добровольных лоббистов. Работа лоббистов включает в себя, помимо встреч и бесед с государственными служащими, проведение исследовательской и аналитической работы, что делает лоббистов источником полезной информации и экспертизы.

- *Эксперты* работают независимо или в штате организаций, предоставляя консультации по политике государству, предпринимательским кругам и некоммерческим организациям на возмездной основе. Клиенты экспертов и консультантов также должны четко осознавать достоверность, репутацию и качество работы своих экспертов и консультантов.
- *Работники СМИ* – такие, как, например, журналисты и редакторы, могут в значительной степени влиять на политику через стратегическое обозначение проблем политики и предложение возможных решений – напрямую или опосредованно – на общественное мнение и предпочтения лиц, формирующих политику.
- *Граждане* проводят и распространяют свой анализ посредством средств массовой информации, в том числе с помощью статей в газетах, блогов и социальных сетей – таких, как Фейсбук или Твиттер. В крайних случаях, когда каналы связи между государством и общественностью не работают, общественность может попробовать информировать о своих предпочтениях в политике через протестные акции и демонстрации.
- *Донорские организации* – такие, как международные агентства по развитию, зачастую предоставляют советы и консультации по политике для развивающихся стран и могут оказывать существенное влияние на процесс формирования политики. Доноры могут осуществлять аналитическую функцию штатными силами или с привлечением независимых или частных консультантов. И хотя у большинства доноров имеется обширный опыт работы в различных развивающихся странах, некоторые таким опытом не обладают и в этой связи потребителям информации по вопросам политики, исходящей от донорских организаций, необходимо проводить анализ получаемой информации на предмет ее актуальности и соответствия национальной специфике.

Помимо государственных органов, негосударственные заинтересованные стороны также зачастую привлекают специалистов по анализу политики для того, чтобы оценить, как существующие и предполагаемые действия государства и проблемы влияют на цели таких заинтересованных сторон. Некоторые коммерческие и некоммерческие предприятия и организации имеют собственных штатных специалистов по анализу политики, которые проводят анализ и готовят предложения по своему профилю, чтобы влиять на действия правительства.

#### 4. Документы по анализу политики

Консультации с анализом политики могут предоставляться в письменном и/или устном виде и в официальном или неформальном порядке. Консультации в неформальном порядке предоставляются, как правило, устно. Письменные документы по анализу политики включают в себя, в том числе, книги, статьи, меморандумы по политике, отчеты по политике, аналитические записки по политике и так называемые «зеленые» и «белые» документы (green and white papers) и авторские мнения. Устные консультации предоставляются в основном в виде брифингов, докладов, круглых столов или неформальных разговоров с работниками отделов, курирующих политику.

Формат письменных документов по анализу политики может быть различным, в зависимости от авторов документа и целевой аудитории. Тем не менее, основные аналитические составляющие таких документов часто одни и те же, если даже не всегда четко обозначаются. Ниже описываются различные форматы документов по анализу политики. Образцы каждого из этих форматов приводятся в Приложении.

**Меморандум по анализу политики** – это внутренние документы, которые государственные специалисты по анализу готовят для своих руководителей. Такие документы имеют сжатый объем – одну или две страницы. Меморандумы по политике состоят из абзаца, формулирующего проблему, перечня возможных вариантов действий, их преимуществ и недостатков и рекомендуемого варианта действия по решению проблемы.

**«Зеленые» документы (Green Papers) и «Белые» документы (White Papers)** используются в основном в странах Евросоюза, Великобритании и других странах Британского Содружества. Оба вида документов готовятся государственными служащими и содержат изложение имеющихся альтернативных подходов к решению проблем государственной политики. Зеленые документы составляются на начальных этапах формирования политики для целей информирования общественности и заинтересованных сторон. Целями Зеленых документов является выявление потенциальных решений. Белые документы составляются на заключительных этапах и содержат обобщение предыдущих этапов и изложение рекомендуемого решения проблемы государственной политики для информирования общественности и заинтересованных кругов.

- **Зеленые документы** содержат предварительные отчеты правительства по конкретной проблеме и излагают диапазон возможных решений этой проблемы. Зеленые документы, как правило, издаются для целей стимулирования открытого общественного диалога и консультаций и получения мнений заинтересованных сторон. Зеленые документы не содержат каких-либо конкретных обязательств по действиям.
- Информация и обратная связь, полученная с помощью Зеленых документов, используется для составления **Белых документов**, в которых содержится изложение конкретных действий правительства, оформленных в виде предложений по внесению изменений действующих или принятию новых законов. Как правило, Белые документы не предусматривают дальнейшего обсуждения, но в некоторых случаях допускается внесение изменений до внесения текста в парламент на рассмотрение, обсуждение и утверждение.

**Аналитические записки (Policy briefs)** – это документы объемом до четырех страниц, ко-торые зачастую составляются консультантами и исследователями с целью оказания воз-действия на лиц, принимающих решение, и /или общественности в целом. В таких записках представлено обобщение решений какой-либо конкретной проблемы государственной политики. Такие записки содержат наиболее важную ин-формацию по проблеме **государственной** политики и о предлагаемых решениях этой проблемы. Эти записки пишутся простым и доступным для целевой аудитории язы-ком. Как правило, аналитические записки включают следующие части: аннотацию, описание проблемы, возможные варианты действий, их преимущества и недостатки и рекомендуемый вариант действий.

**Отчеты о политике (Policy reports)** – это, как правило, более объемные документы, в которых приводится подробное описание какой-либо проблемы, контекста этой про-блемы, возможных решений и рекомендаций. Такие отчеты зачастую составляются консультантами или исследователями для информирования процесса принятия ре-шений и основываются как на первичной, так и на вторичной информации.

**Авторское мнение (opinion pieces)** по какой-либо проблеме **государственной** поли-тики, как правило, составлено обычным гражданином или отдельным специалистом и публикуется в газете для того, чтобы оказать воздействие на лиц, принимающих ре-шение, и на общественное мнение. Как правило, авторское мнение состоит из следу-ющих частей (которые не всегда выделяются в тексте как таковые): описание основ-ной проблемы государственной политики, значение или последствия этой проблемы, описание одного или нескольких вариантов действий и рекомендуемое решение.

## 5. Как проводить анализ политики

Анализ политики включает: (1) проведение исследовательской работы или сбор и сис-тематизацию информации; (2) анализ и осмысление этой информации; (3) фор-мулирование выводов и рекомендаций. Зачастую специалисты по анализу политики ведут работу по трем этим направлениям одновременно. Ниже излагаются основные составляющие и задачи ана-лиза политики, а затем основные соображения относи-тельно того, как вести исследова-тельскую работу и как письменно формулировать результаты своей работы.

### 5.1 Руководство по проведению анализа политики: семь основных шагов

Анализ политики включает одну или несколько из нижеуказанных аналитических со-ставляющих и задач:

1. Определение проблемы;
2. Систематизированный анализ проблемы и соответствующего ей контекста;
3. Определение перечня возможных вариантов действий для решения проблемы;
4. Формулирование целей политики (которые будут использованы в качестве кри-териев для сравнения вариантов действий);

5. Систематизированное сопоставление (сравнение) преимуществ и недостатков каждого варианта действия с использованием четких критериев;
6. Выявление рекомендуемого варианта действия, который в наилучшей степени может решить проблему по сравнению с другими вариантами действий;
7. Предоставление плана реализации предлагаемого решения для лиц, принимающих решения.

В рамках семи основных шагов, описанных ниже (стр. 13–20), представлено более подробное описание каждой из этих семи составляющих анализа политики<sup>4</sup>. Каждый компонент привязан к соответствующему разделу документа по анализу политики. Эта структура может помочь специалистам в проведении систематизированного анализа, выработке обоснованных рекомендаций и связном изложении результатов своей работы и доведении этих результатов до сведения лицам, принимающим решения.

Данные шаги не следует использовать только линейным образом, так как различные составляющие зачастую повторяют друг друга, а выполнение тех или иных задач может заставить специалиста пересмотреть результаты работы на предыдущих компонентах. Кроме того, не всегда все компоненты будут выполнены одним и тем же работником или подразделением. Иногда разные составляющие анализа проводятся различными людьми или организациями. Например, специалисты министерства образования могут определить перечень альтернатив мер по решению проблемы низкого качества знаний школьников, а специалисты министерства финансов могут, например, подготовить прогноз затрат по реализации возможных вариантов действий для сравнения.

И, наконец, хотя большинство документов по анализу политики будут содержать в себе большую часть этих семи компонентов, они не всегда будут отдельно обозначены в качестве таковых. Так как ключевым качеством эффективного анализа политики является четкость изложения, рекомендуется четко обозначать каждый компонент в документе. (Конкретные рекомендации по написанию документа по анализу политики приводятся в пятой части настоящего документа).

<sup>4</sup> Настоящая часть документа является развитием и дополнением концептуальной основы и рекомендаций в части анализа политики, выраженных в двух источниках. Первый из этих источников - Juliet Musso, Bob Biller and Bob Myrtle's *The Tradecraft of Writing for Policy Analysis and Management* (School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California, February, 1999), <http://priceschool.usc.edu/files/documents/students/resources/tradecraft.pdf> (дата обращения - 22 октября 2013 г.). Вышеуказанные авторы обозначают шесть составляющих документа по анализу политики: аннотация, изложение проблемы, изложение контекста проблемы, изложение альтернатив, рекомендаций и формулирование плана реализации, с указанием нескольких предложений для каждого раздела. Вторым источником является классический учебник для специалистов по анализу политики: Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (New York, Chatham House Publishers, 2000). В этом учебнике описаны следующие восемь этапов процесса анализа политики: формулирование проблемы; сбор информации; формулирование альтернатив; определение критериев отбора; прогнозирование результатов; анализ компромиссов; принятие решения и изложение своего видения. Я попыталась составить краткое и практически полезное руководство, основываясь на лучших частях обоих подходов.

## Семь основных шагов анализа политики

**1. ОПРЕДЕЛИТЕ ПРОБЛЕМУ.** Сформулируйте проблему в одном предложении, с указанием (1) ситуации, представляющей собой проблему и (2) отрицательных последствий от такой ситуации, с указанием достоверных данных из авторитетных источников. Если эта ситуация не имеет фактических или потенциальных отрицательных последствий (включая упущенные возможности), данная ситуация не является проблемой. Без потенциальных или фактических отрицательных последствий проблемы будет сложно привлечь внимание лиц, принимающих решения, к поставленной проблеме.

Проблема должна быть сформулирована кратко и четко. Дайте значимое описание масштаба проблемы, а не указывайте голые цифры. Например: формулировка “Десять процентов школьников не имеют учебников” более восприимчива, чем “Сто тридцать школьников не имеют учебников”, если общее количество школьников неизвестно.

Формулировка проблемы не должна содержать в себе ни причины, ни решения проблемы, только последствия. Иначе возникает риск того, что анализ будет смещен в сторону заявленной причины и решения и не уделит достаточного внимания прочим важным факторам. Иллюстрация 1 «Дерево проблемы» поможет отделить центральную проблему от ее причин и последствий.

Избегайте общих утверждений и смешивания последствий проблемы с самой проблемой. Общие утверждения могут содержать в себе описание ситуаций или даже решений этой ситуации, в то время как центральная проблема – это конкретная ситуация, имеющая отрицательные последствия. Если вы не сможете вычленив центральную проблему из общих утверждений, это осложнит анализ, так как решение проблем требует концентрации на конкретной ситуации.

Не все ситуации, представляющие собой проблему, в обязательном порядке должны быть отрицательными. Иногда упущенная возможность может создать проблему.

Существует не менее трех типов проблем политики. Ваша формулировка проблемы будет подпадать под один или несколько из нижеуказанных типов:

1. Существующее положение (действующая политика) идет вразрез с основными организационными целями или целями политики.
2. Некоторые тенденции влекут за собой существенные отрицательные последствия или приводят к упущенным выгодам.
3. В существующей среде политики отсутствует какой-либо элемент и его надо внедрить для того, чтобы достичь лучших результатов.

Иллюстрация 1. Древо проблемы



Древо проблемы может применяться для выявления проблемы и определения причинно-следственных связей между факторами. Это средство помогает аналитикам отделить друг от друга и наглядно расположить основные факторы и поделить их на три категории: основной точкой является Проблема, т.е. сама ситуация (ствол дерева); корни проблемы – это причины (корни дерева), а симптомы или воздействия (последствия) проблемы – это ветви дерева. После этого специалист может определить причины, по которым существуют корни, а также как причинные и симптоматические факторы связаны друг с другом (см. Иллюстрацию 2 ниже). Это упражнение может помочь определить точки вмешательства – те корни, на которые указывают больше всего стрел. Этот этап также может помочь аналитикам уточнить и исправить формулировку проблемы.

Источник: Автор

Иллюстрация 2. Пример анализа с помощью древа проблем



Источник: Автор

**2. АНАЛИЗИРУЙТЕ ПРОБЛЕМУ И ЕЕ КОНТЕКСТ** для того, чтобы лучше понять, что на самом деле происходит, почему существует эта проблема, кто влияет на эту проблему, на кого эта проблема влияет и какие обстоятельства могут усугублять или смягчать проблему. В этом разделе укажите только наиболее актуальную информацию; вспомогательную информацию можно изложить в приложениях. Не надо стремиться включить в эту часть все то, что вы выявили в ходе своих исследований.

**3. ОПРЕДЕЛИТЕ ПЕРЕЧЕНЬ ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ**, в том числе сохранение нынешнего курса действий. Варианты должны быть реалистичными, актуальными и реализуемыми.

Ниже излагаются некоторые подходы, которые можно использовать по отдельности или совместно для выявления вариантов действий для решения проблемы:

### *Подходы, основанные на проблеме.*

Аналитики используют модель дерева проблемы (Иллюстрации 1 и 2) для определения решений за счет выявления основных корневых причин.

Например, перечень возможных вариантов действий для решения проблемы можно определить, используя в качестве отправной точки (рычага) самые важные причины (например, “нет контроля за загрязнителями природы”) и преобразовать с помощью дерева решений в возможные варианты решения (например, “штрафовать загрязнителей”).

Пример такого обратного дерева, которое также известно под названием “дерево решений” (solution tree или objective tree), приводится ниже.

Иллюстрация 3. Пример дерева решения



Источник: Автор

**Передовая практика** – те наработки, которые доказали свою эффективность в разрешении аналогичных проблем политики в других обстоятельствах, могут быть источником возможных вариантов действий для решения проблемы<sup>5</sup>. Зачастую такие решения основаны на возможностях, присутствующих в рамках системы. Например, использование материально-технической базы школ для иных целей в послеобеденное или вечернее время и/или в выходные дни может помочь сэкономить ресурсы.<sup>6</sup>

Специалистам необходимо помнить, что те решения, которые хорошо себя зарекомендовали где-либо еще, не следует слепо копировать, если есть сильное различие между контекстами. Для того, чтобы надлежащим образом адаптировать и реализовывать такие решения проблем, в первую очередь необходимо понять, почему эти решения доказали свою эффективность в тех условиях. Специалистам необходимо также принять во внимание и учесть те побочные эффекты, которые могут возникнуть при реализации таких мер.

**Подходы, основанные на решениях**, предусматривают систематический обзор потенциальных решений госорганов с целью определения того, что правительство могло бы ввести, отменить или изменить, и определение надлежащего действия. Действия правительства по введению, отмене или изменению могут касаться нижеперечисленного:

- налоги
- законы
- субсидии и гранты
- оказание услуг
- бюджеты ведомств
- предоставление информации
- частные права (договорные, гражданские, коммерческие)
- экономическая деятельность
- образование и консультации
- финансирование и подряд
- политические реформы и реформы государственного управления

**4. ОПРЕДЕЛИТЕ КРИТЕРИИ**, наиболее актуальные для данной проблемы и на основе которых можно обосновать выбор рекомендуемой политики. В этом разделе следует кратко описать, какие соображения, цели и критерии уже используются для обоснования решений и какие иные критерии были выбраны и почему. Эти критерии будут использованы для оценки преимуществ и недостатков возможных вариантов действий и выбора рекомендуемой политики. Если вы четко обозначите свои критерии, то выбор рекомендуемого варианта станет более прозрачным и будет способствовать более продуктивному диалогу.

Как правило, критерии основываются на наиболее важных ценностях и задачах, которые лежат в основе заданной политики. Такие цели называются основными критериями. Примерами основных критериев может быть справедливость, результативность, эффективность и устойчивость. Критерии должны быть конкретными; они должны объяснять, что означает цель в данном контексте и как она будет измеряться. Например, «результативность» мер по улучшению качества образования может измерять-

<sup>5</sup> Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York, Chatham House Publishers, 2000, p. 71.

<sup>6</sup> См. Там же

ся с помощью результатов тестирования. Вспомогательные критерии (*instrumental criteria*) – это критерии, которые касаются основных обстоятельств и препятствий, которые необходимо преодолеть для достижения общих целей. Политическая реализуемость, затраты (или наличие средств) или административный потенциал являются примерами вспомогательных критериев.

**5. СРАВНИТЕ ВАРИАНТЫ ДЕЙСТВИЯ.** В тех случаях, когда критерии не сформулированы четко или же отсутствует единство мнения по ним, следует сравнить преимущества и недостатки каждого варианта действия.

Если критерии сформулированы четко, сравните прогнозируемые результаты от реализации каждого варианта действия с использованием этих критериев. Лица, принимающие решения, могут лучше понять, как и в какой степени каждый вариант действия будет способствовать достижению основных целей и соображений. Этот подход также может помочь в формулировании рекомендаций на четкой, понимаемой основе. Подход состоит из следующих шагов:

1. Представьте *прогнозируемые* результаты реализации каждого варианта действия, (выявленного в этапе 3) или опишите, как реализация этих вариантов действий в будущем повлияет на обозначенную проблему политики.
2. Оцените эти *прогнозируемые* результаты путем систематизированного применения каждого критерия, сформированного в этапе 4.
3. Обобщите результаты этого анализа в сводной таблице возможных вариантов действий (см. таблицу 1) с использованием слов («очень плохо», «плохо», «хорошо», «очень хорошо») или чисел (1, 2, 3,) для того, чтобы оценить, какой балл следует присвоить каждому из возможных вариантов действий по каждому критерию. Использовать эти сопоставления следует систематизированным образом. Там, где необходимо, укажите краткие пояснения.

Приведите только *обобщенное* изложение вашей оценки каждого балла каждой альтернативы политики по каждому критерию. Сводная аналитическая таблица не является заменой вашего анализа и не должна содержать в себе чрезмерный объем данных и пояснений. Более подробные пояснения можно указать в приложениях.

**Таблица 1. Формат для сопоставления возможных вариантов действий по решению политической проблемы**

	Критерий А	Критерий В	Критерий С	Всего
Вариант действий № 1 Этот вариант отражает статус-кво – что произойдет с данной проблемой, если оставить как есть	Оценка <i>прогнозируемых</i> результатов варианта действий № 1 с использованием критерия А. Например – 1 (или «очень плохо»)			
Вариант действий № 2				
Вариант действий № 3				

**6. СФОРМУЛИРУЙТЕ ВАШУ РЕКОМЕНДАЦИЮ.** Хорошо написанная рекомендация содержит указание того, какой вариант действий рекомендуется, почему он рекомендуется (обоснования), и описание того, **чем этот вариант лучше** других.

В этом разделе (1) предоставьте краткий обзор сопоставлений прогнозируемых результатов от реализации возможных вариантов действий в будущем; (2) обозначьте рекомендуемый вариант действий с указанием четкого и понятного обоснования для вашего выбора с использованием обозначенных критериев и (3) предоставьте беспристрастную оценку выгод, которые будут упущены, и всех неопределенностей, которые связаны с рекомендуемым вариантом действий.

Свою рекомендацию основывайте на сопоставлении потенциала вариантов действий в части выполнения обозначенных критериев и в части разрешения проблемы. Не вводите каких-либо новых критериев или новых альтернатив, которые не были представлены вами ранее.

Вы можете рекомендовать комплекс мер из различных вариантов действий. Однако не сваливайте все варианты в одну кучу.

## **7. ПРЕДЛОЖИТЕ КРАТКИЙ ПЛАН ПО РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДУЕМОГО ВАРИАНТА ДЕЙСТВИЙ.**

Рекомендация описывает то, что надо предпринять и почему, а план реализации описывает то, как рекомендацию следует реализовать в действиях. План реализации включает хронологическую последовательность действий, описание того, кем и когда необходимо предпринять для реализации рекомендуемого варианта действия. Объем текста по плану реализации может меняться в зависимости от вида документа по анализу политики.

В чем заключается важность этого шага?

- Ненадлежащая реализация может обречь даже самый хороший совет на неудачу. Слишком часто в аналитических документах этап реализации либо не представлен вообще, либо представлен в качестве второстепенного соображения. Хорошие аналитики политики учитывают реализуемость с самого начала и вместе со своей рекомендацией предоставляют лицам, принимающим решения, информацию о том, как следует реализовать рекомендуемые действия.
- Предоставление конкретных соображений по реализации может облегчить превращение в жизнь ваших рекомендаций лицами, принимающими решения, что повышает ваши шансы на успех.

## 5.2 Исследовательская работа для целей анализа политики

Специалисты по анализу политики, как правило, работают в динамично меняющейся среде с неотложной потребностью в рекомендациях где зачастую актуальную и достоверную информацию сложно найти и нет времени на проведение основательного исследования. Ниже представлены основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться специалистам по анализу политики, и рекомендации по разрешению таких проблем:

- В мире анализа политики время и ресурсы, как правило, будут ограничены и не будет достаточно времени для проведения надлежащего и обстоятельного анализа.
  - Для того чтобы сэкономить время и повысить эффективность работы, аналитику необходимо составить план исследовательской работы с ключевыми вопросами (см. Врезку 1, где приводятся примеры наиболее характерных вопросов) и указанием оптимальных источников информации.
  - Начните с существующих источников информации прежде, чем перейти к сбору новой информации.
  - Поговорите с людьми, обладающими знаниями по данной проблеме, это даст вам выход на других специалистов и ресурсы.
- Информацию высокого качества сложно найти, а та информация, которая имеется, будет часто односторонней:
  - Аналитику необходимо оценить, является ли информация: правдоподобной, последовательной, внутренне непротиворечивой и соответствует ли известным фактам. При оценке качества предоставляемой информации необходимо учитывать степень владения информацией источником, его мотивацию, его предвзятость и положение, наличие причин для сокрытия информации, в том числе неблагоприятной для источника<sup>7</sup>.
  - Анализ должен строиться на множестве источников данных (беседы с различными заинтересованными сторонами, отчеты о политике, научные исследования, статистические и иные данные) для того, чтобы избежать предвзятости в анализе.
  - Поговорите с противоборствующими сторонами, чтобы понять их точку зрения и учесть их опасения и с самого начала минимизировать риск неприятия или чтобы иметь контраргументы.
- Чрезмерный объем информации может ограничить вашу способность здраво мыслить
  - Заранее продумайте и спланируйте основные элементы вашей исследовательской работы – основные вопросы, источники информации. Это поможет вам сэкономить время на последующих этапах.
  - Старайтесь не отвлекаться и не тратить время и усилия на ненужную информацию.
  - Пишите уже тогда, когда вы ведете исследовательскую работу и не откладывайте составление текста до момента, когда вы соберете всю информацию.

Это поможет вам сразу выявлять проблемы в исследованиях и более эффективно управлять информацией.

<sup>7</sup> David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (3rd Edition) (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1999), 13.

### Врезка 1. Наиболее характерные вопросы для анализа политики

Ниже приводятся категории вопросов, которые могут помочь вам направить свою исследовательскую работу для целей анализа политики. Этот перечень поможет вам сконцентрироваться на главной задаче и избегать ненужной информации. Перечисленные вопросы можно использовать в ходе бесед с ключевыми специалистами и при анализе документов.

- **Вопросы, связанные непосредственно с самой проблемой:** Ответы на эти вопросы помогут вам выявить основную точку проблемы и отделить ее от симптомов.
  - В чем проблема политики?
  - Каковы ее последствия (Воздействия? Симптомы?)
  - Каковы корни проблемы (Что вызывает проблему или ведет к ней?)
  - Как все эти факторы связаны между собой?
  
- **Контекст проблемы:** понимание контекста поможет вам разработать актуальные и действенные рекомендации.
  - Кто представляет основные заинтересованные стороны и обладает значительным влиянием (или подвержен значительному влиянию) на проблему? Понимание той роли, которую играют заинтересованные стороны, и характера их участия в данной ситуации поможет вам выявить эффективные варианты действий для решения проблемы.
  - Какие тенденции и события вероятнее всего окажут воздействие на проблемную ситуацию? Ответы на этот вопрос помогут вам понять масштаб проблемы, спрогнозировать результаты реализации вариантов действий и выявить рекомендуемые решения.
  
- **Варианты действий:** Ответы на эти вопросы помогут вам преодолеть потенциальные препятствия на пути реализации рекомендуемой вами политики.
  - Какие решения предлагались, предлагаются и могут быть предложены в будущем для решения проблемы? Каких успехов (неудач) достигли эти варианты действий в части разрешения проблемы и почему?
  - Какие актуальные предложения по политике не упоминаются в текущих дискуссиях по политике? Почему?
  - Какие успешные решения можно позаимствовать из аналогичных ситуаций? Как их можно адаптировать к действующему контексту проблемы?
  - Кто выиграет и кто проиграет от реализации каждого варианта действия?
  
- **Критерии:** Ответы на этот вопрос помогут вам определить, какой вариант действий желателен.
  - Какие критерии (соображения, цели, ценности и опасения) уже учитываются в текущих решениях проблемы политики?
  - Каковы четко обозначенные и подразумеваемые ценности и цели вашего заказчика?
  - Какие важные критерии не представлены в текущих дискуссиях и почему?
  - Какие критерии являются самыми существенными для разрешения данной проблемы политики?
  
- **Сопоставление** перечня возможных вариантов действий:
  - Что случится, если не будет предпринято никаких действий? Ситуация улучшится или ухудшится?
  - Какова оценка предполагаемых результатов от реализации того или иного варианта действия политики по каждому отобранному критерию?
    - Является ли вариант действий политически приемлемой?
    - Могут ли варианты действий разрешить проблему? (а не только ее симптомы?)
    - Какие затраты связаны с реализацией каждого варианта действий?
  - Если отсутствуют четкие критерии: каковы преимущества и недостатки от реализации каждого возможного варианта действий? Как они сопоставляются с действующей политикой?

- Каковы непреднамеренные побочные эффекты от реализации каждого варианта действий?
- **Рекомендация:**
  - Какой вариант действий следует рекомендовать? Почему?
  - Как выглядит рекомендуемый вариант на фоне других вариантов действий в части выполнения критериев?
  - (Если отсутствуют четкие критерии) какой вариант политики имеет больше всего преимуществ и меньше всего недостатков?
  - Каковы упущенные выгоды и неопределенности, проистекающие из реализации рекомендуемого варианта действий?
- **Реализация<sup>8</sup>:**
  - Какие «притягивающие и отталкивающие» факторы влияют на реализацию предлагаемого варианта?
  - Кто выиграет, а кто проиграет от предлагаемого изменения?
  - Кто может способствовать и препятствовать переменам? Что может быть предпринято в отношении этих факторов?
  - Что необходимо изменить в первую очередь? Как следует расставить приоритеты предлагаемых изменений?
  - Когда следует произвести перемены?
  - Какие документы необходимо принять для того, чтобы заложить основу для реализации перемены?
  - Как следует организовать перемены (процессы, пилотный проект, запуск и т.п.) и обеспечить их долгосрочную устойчивость?
  - Что следует сохранить и оберегать; какие мероприятия следует проводить более активно, какие моменты следует активнее защищать и продвигать?
  - Как заручиться поддержкой важных сторон и не потерять ее?
  - Кого следует вовлекать в предлагаемые перемены?
  - Как следует организовать процесс информирования о переменах с тем, чтобы заручиться широкой поддержкой?
  - Какие ресурсы (внешние/внутренние) имеются в распоряжении для того, чтобы поддержать реализацию перемен?
  - Какие ресурсы (внешние/внутренние) имеются в распоряжении для того, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость перемен?

### 5.3 Составление эффективных документов по анализу политики

Исследования и анализ отличного качества сами по себе не будут иметь большой пользы, если их не донести до сведения надлежащим образом. Ниже представлен ряд соображений о том, как следует организовать и сообщать результаты анализа политики в письменном виде:

- **Пишите четко и понятно для вашего пользователя:** Работа специалиста по анализу политики заключается в том, чтобы помочь государственным деятелям принять оптимальное решение в результате разъяснения сути проблемы, выявления возможных вариантов действий и предоставления рекомендаций для решения проблемы. Старайтесь писать как можно понятнее и всегда исходите из

<sup>8</sup> Я бы хотела поблагодарить мою коллегу, доктора Берил Левинджер за то, что она поделилась этими вопросами со мной.

потребностей вашего пользователя<sup>9</sup>. Избегайте жаргона и некорректных выражений. Используйте простую структуру предложений. Не рассчитывайте на то, что ваш читатель всегда поймет, что вы имеете в виду. Излагайте свои аргументы ясно и четко. Выделяйте наиболее важные моменты и разъясняйте значение ваших утверждений. Придерживайтесь четкой и логической структуры в документе.

- **Пишите кратко и связно:** Каждое слово, предложение и сведение, изложенное в вашем документе, должно быть четко связано с вашими выводами и поддерживать их. Избегайте изложения в стиле раздробленных отрывков. Убедитесь в том, что все части вашего документа являются развитием предыдущих, связаны между собой и дополняют друг друга.
- **Будьте систематичными.** Для того чтобы ограничить предвзятость в вашем анализе и рекомендациях, сопоставьте все альтернативы политики по рассматриваемому вопросу, в том числе и действующую политику, с использованием заданных критериев. Не следует избирательно подходить к выбору критериев при оценке и сопоставлении преимуществ и недостатков альтернатив.
- **Предоставляйте доказательства и краткие пояснения.** Ваши утверждения и аргументы будут иметь мало пользы, если вы не предоставите к ним пояснений и данных из достоверных и авторитетных источников.
- **Будьте избирательны:** У вас будет желание включить всю информацию, которая вам известна, но постарайтесь преодолеть этот соблазн. Включайте в документ только ту информацию, которую вашему заказчику необходимо знать для принятия решения (Musso, Biller, and Myrtle, 1999). Если вы пишете более объемный документ – такой, как отчет по политике или Зеленый или Белый документ, дополнительную и контекстуальную информацию можно указать в следующих частях.
  - **Пояснения и сноски** могут содержать в себе дополнительную информацию или ссылки на источники, которые могут представлять интерес, но их включение в основной текст документа будет неуместным.
  - **Приложения** – это дополнительные материалы, в которых содержатся важные и наиболее актуальные статистические и иные сведения, таблицы и графики, которые могут помочь читателю лучше понять проблему и ее решение. Перечислите номера и названия приложений в начале документа и приводите каждое приложение с новой страницы. Укажите источники информации, приведенной в приложении.
  - **Методология:** Если вы собирали и использовали первичную информацию, дайте краткое пояснение методологии вашего исследования.
- **Форматируйте текст для того, чтобы сделать его более удобочитаемым.** Используйте жирные заголовки для выделения основных составляющих анализа. Пользователь не должен долго искать нужную информацию.

<sup>9</sup> Juliet Musso, Bob Biller and Bob Myrtle, *The Tradecraft of Writing for Policy Analysis and Management*, School of Policy, Planning, and Development (University of Southern California, February, 1999).

- **Включите аннотацию для длинных документов.** Аннотация должна кратко изложить основные моменты документа, пишется последней и помещается в начале документа. Как правило, в нее входит обобщенное изложение следующих компонентов: (1) Определение и проблемы; (2) перечень возможных вариантов действий для решения проблемы; (3) рекомендуемый вариант действия. Составление аннотации необязательно, если объем всего документа менее четырех страниц.
- **Там, где возможно, используйте наглядную информацию.** Некоторая информация более эффективно передается с помощью таблиц, графиков или инфографики, а не в виде объемного текста.
- **Проверяйте ваш текст, прежде чем передать его Пользователю.** Проверьте ваш текст на наличие грамматических и орфографических ошибок. Проверьте таблицы и ссылки на достоверность. Даже одна небольшая ошибка может поставить под сомнение качество всей вашей работы.

## Вывод

В настоящем обзоре анализа политики показано, что анализ политики – это многоаспектный вид деятельности, который предусматривает аналитическую и исследовательскую работу, эффективные письменные и устные навыки общения, понимание проблемы и ее политического, организационного и экономического контекстов. Анализ политики – не просто наука о выявлении лучших решений, но и «искусство и ремесло анализа тех проблем политики, которые необходимо понять и решить»<sup>10</sup>. Хорошие специалисты в области анализа политики понимают эти ключевые принципы и правила анализа политики и творчески применяют их для повышения качества государственной политики и защиты интересов общественности.

<sup>10</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1987), 15.

## Использованная литература

Eugene Bardach. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York, Chatham House Publishers, 2000.

Juliet Musso, Bob Biller and Bo Myrtle. *The Tradecraft of Writing for Policy Analysis and Management*. School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California, February, 1999. <http://priceschool.usc.edu/files/documents/students/resources/tradecraft.pdf>

David L. Weimer and Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. (3rd Edition). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1999.

European Commission. *Green Paper on On-Line Gambling in the Internal Market*. SEC (2011) 321 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:EN:PDF> (accessed October 21, 2013).

European Commission. *White Paper on Food Safety*. 12 January 2000 COM (1999) 719 final. [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf) (accessed October 21, 2013).

Joss Smithson. *PICT2435*. July 4, 2009. Digital Image. Available from Flickr, <http://www.flickr.com/photos/jossmithson/3698016578/in/photostream/#> (accessed October 16, 2013). Creative Commons Attribution.

U.S. General Accountability Office. *International Food Assistance: Local and Regional Procurement Can Enhance the Efficiency of U.S. Food Aid, but Challenges May Constrain Its Implementation*. GAO-09-570, May 29, 2009, <http://www.gao.gov/products/GAO-09-570> (accessed October 21, 2013).

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Development Policy and Analysis Division. *Why Global Health Funds Should Be Consolidated*. By David Woodward, Shari Spiegel, Oliver Schwank and Rob Vos, Policy Brief No 37. [http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/policy\\_briefs/policybrief37.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/policy_briefs/policybrief37.pdf) (accessed October 21, 2013).

Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1987.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Примеры документов по анализу политики

#### Пример первой страницы из отчета об анализе политики, составленного Главным контрольным управлением (GAO) Конгресса США<sup>11</sup>



### Главное

Выдержки из документа GAO-09-570, - доклада, подготовленного Председателю Подкомитета по Африке и мировому здравоохранению и Комитету по иностранным делам Палаты представителей

#### Зачем специалисты GAO провели это исследование

Несмотря на то, что продовольственная помощь, оказываемая США в натуральном виде, вот уже более 50 лет помогает миллионам голодающих, в 2007 г. специалисты GAO отметили недостатки в части результативности и эффективности такой помощи. С целью повышения эффективности продовольственной помощи, оказываемой США, конгресс выделил финансирование на осуществление закупок у местных и региональных поставщиков (ЗМРП) – механизма, при помощи которого продовольственная помощь приобретает в странах, где отмечается продовольственный кризис, или же в близлежащих регионах с такими странами. С помощью анализа нормативной среды ведомств, встреч с представителями ведомств, экспертами и практикующими специалистами, в т.ч. с теми, кто работает в четырех странах Африки, данный доклад исследует следующее: (1) воздействие механизма ЗМРП на эффективность продовольственной помощи; (2) воздействие механизма ЗМРП на те страны, где приобретается продовольствие; и (3) законодательная среда США, которая может повлиять на способность ведомств расширять использование механизма ЗМРП

Май 2000

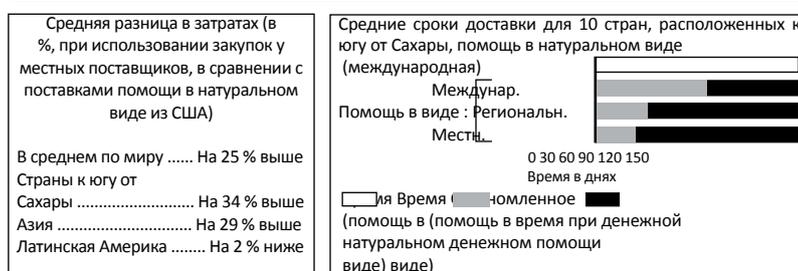
### МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ

Закупки у местных и региональных поставщиков могут повысить эффективность продовольственной помощи, оказываемой США, но реализация такого подхода осложняется рядом проблем

#### Что установили специалисты Главного контрольного управления (GAO)

Закупки у местных и региональных поставщиков (ЗМРП) позволяет донорам сократить затраты и сроки, связанные с оказанием продовольственной помощи (см. илл. ниже) Но для надлежащей реализации механизма ЗМРП и обеспечения экономии средств и времени необходимо решение ряда проблем. Специалисты GAO установили, что закупки продовольствия у местных поставщиков в странах, расположенных южнее Сахары, обошлись бы на 34 процента дешевле, чем поставка аналогичных объемов помощи из США в 2001–2008 гг. Тем не менее, механизм ЗМРП не всегда дает экономию. Специалисты GAO установили, что при использовании механизма ЗМРП в странах Латинской Америки итоговые затраты на продовольственную помощь сопоставимы с расходами на покупку и доставку продовольственной помощи из США. По данным Всемирной продовольственной программы, для доставки продовольственной помощи в натуральном виде в страны, расположенные к югу от Сахары, в 2004–2008 гг. уходило в среднем 147 дней, в то время как при местных закупках срок сокращался до 35 дней, а при региональных – до 41 дня. Перед донорами возникают сложности в части реализации механизма ЗМРП, включая (1) недостаточный транспортно-логистический потенциал, что может привести к задержкам в графиках поставок, (2) наличие финансово-отчетных ограничений у самих донорских организаций и (3) слабость юридической системы, что может подорвать способность покупателя обеспечить принудительное исполнение договоров. Хотя механизм ЗМРП несет в себе преимущества в виде того, что продовольственная помощь поставляется в виде тех продуктов, к которым привыкло местное население, необходим более подробный анализ того, в какой степени будет обеспечено соответствие стандартам качества, продовольственной безопасности и пищевой ценности при использовании механизма ЗМРП

#### Сопоставление затрат времени и ресурсов на доставку продовольственной помощи



Источник: анализ, проведенный специалистами GAO данных, предоставленных ЮСАИД и ВПП.

<sup>11</sup> U.S. General Accountability Office, International Food Assistance: Local and Regional Procurement Can Enhance the Efficiency of U.S. Food Aid, but Challenges May Constrain Its Implementation. GAO-09-570, May 29, 2009, <http://www.gao.gov/products/GAO-09-570> (дата обращения – 21 октября 2013).

### Что рекомендует GAO

GAO рекомендует, чтобы Администратор ЮСАИД или министр сельского хозяйства осуществляли систематизированный сбор данных по соответствию местных и региональных источников продовольствия стандартам качества; проводили работу по улучшению информации о состоянии рынков и работали совместно с министром транспорта для того, чтобы внести нужные изменения в межведомственный меморандум, которым регулируются предпочтения в части грузов. Представители ЮСАИД согласны с рекомендациями GAO. Представители Минсельхоза и ВПП в целом согласны с этими рекомендациями, но выражают опасения об эффективности такого подхода в некоторых условиях и сомнения в части достоверности некоторых данных о состоянии рынков. Минтранс предложил провести углубленный анализ затрат и сроков доставки и отметил, что свои функции Минтранс осуществляет посредством регулирующих мер, а не посредством меморандумов.

View GAO-09-570 or key components. For more information, contact Thomas Malita at (202) 512-9501

Механизм ЗМРП может потенциально увеличить стоимость продовольствия в странах оказания помощи за счет увеличения спроса и вызванного этим повышения цен. На основе анализа маркетинговых исследований ВПП и бесед со специалистами ВПП было подтверждено, что отсутствие достоверных данных о состоянии рынка и уровнях производства не позволяет достоверно оценить, до какой степени можно увеличивать закупки через механизм ЗМРП без отрицательных последствий для рыночной ситуации. С другой стороны, использование механизма ЗМРП может потенциально помочь местным сельхозпроизводителям за счет повышения их доходов. На основе имеющихся данных не представляется возможным утверждать, что такие выгоды для местных сельхозпроизводителей будут иметь долгосрочный характер.

Законодательно установленные требования о том, чтобы продовольствие для целей оказания продовольственной помощи покупалось только у американских производителей и перевозилось только на кораблях, зарегистрированных в США, может ограничить возможность федеральных ведомств расширять практику использования механизма ЗМРП. И хотя Конгресс одобрил некоторый объем финансирования для осуществления закупок с помощью механизма ЗМРП, у ведомств отсутствует единая позиция о том, распространяются ли ЗМРП-льготы на те продовольственные закупки, где присутствует элемент морских перевозок. Межведомственный меморандум, заключенный в 1987 г. для целей администрирования транспортных льгот и исключений, устарел и на него нельзя полагаться для разрешения вопросов, проистекающих из более активного использования механизма ЗМРП.

---

United States Government Accountability Office

## Пример аналитической записки

*Первая страница двухстраничной аналитической записки Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН)<sup>12</sup>*

### Аналитическая записка ДЭСВ ООН № 37



#### Почему необходимо объединение глобальных фондов здравоохранения

В течение последних десяти лет международные донорские организации значительно увеличили финансирование здравоохранения в развивающихся странах. Большая часть этого увеличения произошла за счет быстрого увеличения т.н. «вертикальных фондов» – таких, как Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и Глобальный альянс по вакцинации и иммунизации, с помощью которых предоставляются вакцины для детей. Эти фонды оказывают поддержку в части профилактики, контроля и лечения определенных инфекционных болезней. Несмотря на те дополнительные преимущества, которые были получены в результате этого, все более активизируется критика деятельности таких фондов, осуществляемой зачастую с игнорированием национальных приоритетов в здравоохранении и способствующей еще большему раздроблению донорской поддержки в системах здравоохранения в развивающихся странах.

В этой связи донорское финансирование программ здравоохранения должно быть лучше увязано с более широким контекстом программ общего здравоохранения. Необходимо предоставить обоснованные соображения по консолидированию различных узкоспециализированных вертикальных фондов и программ в «глобальный фонд здравоохранения», в котором бы реализация программ по конкретным болезням осуществлялась с учетом более широких (горизонтальных) национальных программ здравоохранения.

#### Узкоспециализированные фонды здравоохранения эффективны в рамках своих целей, но...

Узкоспециализированная помощь по ВИЧ/СПИД, туберкулезу, малярии и прочим инфекционным болезням показала свою эффективность в распространении антиретровирусных препаратов среди миллионов ВИЧ-инфицированных людей и осуществлении иммунизации миллионов детей в странах развивающегося мира. На эти

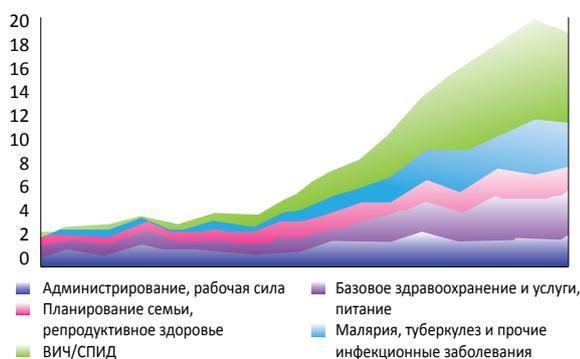
программы на сегодняшний день приходится 60 % всей помощи в области здравоохранения, предоставляемой развивающимся странам, в то время как на базовое здравоохранение, медицинское обслуживание, рациональное питание, администрирование и охрану труда выделяется, в совокупности, всего лишь 25 % общего объема помощи (см. Иллюстрацию).

И хотя борьба с такими инфекционными заболеваниями играет важную роль, она является лишь одной составляющей общих программ здравоохранения в странах-получателях помощи. При исчислении воздействия той или иной болезни на продолжительность жизни с помощью индекса DAILY (количество лет жизни, скорректированных по нетрудоспособности) на ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярию приходится 5,2 %, 2,7 % и 4,0 %, соответственно, от общей нагрузки болезней на продолжительность жизни в странах с низким уровнем доходов. На этом фоне на диарею приходится 7,2 %, а на болезни матери и ребенка – 14,8 %. На неинфекционные заболевания приходится почти треть всех болезней, влияющих на продолжительность жизни. И, несмотря на это, доноры практически полностью игнорируют неинфекционные заболевания – на борьбу с такими заболеваниями выделяется менее 3 % объема официальной помощи.

Как представлено в документе World Economic and Social Survey 2012 (WESS 2012): In Search of New Development Finance (Всемирный обзор социально-экономического положения за 2012 г.: в поисках новых источников средств для финансирования мероприятий по развитию), концентрация внешних ресурсов на каких-либо конкретных болезнях может привести к искажению политики в области здравоохранения и ее отклонению от национальных приоритетов здравоохранения. Существует опасность того, что всемирный акцент на борьбе с контагиозными заболеваниями не совпадает с национальными приоритетами в области борьбы с другими заболеваниями, создания действенных и справедливых систем здравоохранения и улучшения других, более глубоких факторов состояния здоровья населения (продовольственная безопасность, рациональное и полноценное питание, чистота питьевой воды, санитария, охрана труда и т.п.). Например, в Мозамбике – стране, в которой отмечается значительное недофинансирование сектора здравоохранения и которая в значительной степени зависит от внешней помощи, ведется самая активная борьба с ВИЧ/СПИД, но при этом всего лишь 7 % средств направляются на улучшение базовой инфраструктуры здравоохранения и лишь 4 % на финансирование базовых медицинских услуг.

<sup>12</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, Development Policy and Analysis Division, Why Global Health Funds Should Be Consolidated, by David Woodward, Shari Spiegel, Oliver Schwank and Rob Vos, Policy Brief No 37, [http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/policy\\_briefs/policybrief37.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/policy_briefs/policybrief37.pdf) (дата обращения – 21 октября 2013 г.).

Иллюстрация 1. Совокупный объем официальной помощи в целях развития, получаемой системами здравоохранения развивающихся стран, в разрезе по предназначению



Источник: OECD.StatExtracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>)

Примечание: включены данные по всем донорам, представившим отчеты в Управление по сотрудничеству в целях развития ОЭСР

## Являются ли вертикальные фонды эффективным механизмом финансирования?

Вертикальный подход к финансированию всемирных мероприятий по здравоохранению, несмотря на ряд недостатков, имеет несколько основополагающих причин. Узкоспециализированные действия могут принести быстрые, четко видимые и измеримые результаты, которые можно легко проследить и связать с финансированием. Это соображение играет особую роль для частных донорских организаций, для которых очень важны четкие индикаторы успеха, а также для официальных донорских организаций, которым необходимо демонстрировать четкие результаты от своей помощи.

## Пример Зеленого документа

### Оглавление и выдержки из Зеленого документа Европейской комиссии по онлайн азартным играм на внутреннем рынке<sup>13</sup>

#### ОГЛАВЛЕНИЕ

Регулирование онлайн азартных игр в ЕС: последние события и актуальные проблемы с точки зрения внутреннего рынка

Цель консультаций

Онлайн азартные игры в ЕС: обзор текущей ситуации

Основные проблемы политики, которые являются предметом настоящих консультаций

Определение онлайн услуг по азартным играм и их организация

Сопутствующие услуги, оказываемые или используемые поставщиками онлайн азартных игр

Задачи общественного интереса

Защита потребителей

Охрана общественного порядка

Финансирование благожелательных видов деятельности и тех видов деятельности, которые соответствуют общественным интересам, а также мероприятий, на которых основываются онлайн спортивные букмекеры

Правоприменение и связанные с этим вопросы

<sup>13</sup> European Commission, Green Paper on On-Line Gambling in the Internal Market, SEC (2011) 321 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:EN:PDF> (дата обращения – 21 октября 2013 г).

## Введение (отрывки)

Цель этого Зеленого документа – дать начало активным консультациям с общественностью по всем актуальным проблемам общественной политики и возможным вопросам внутреннего рынка, проистекающим из быстрого распространения как законного, так и несанкционированного предложения онлайн азартных игр, направленного на граждан, проживающих в ЕС ...

Онлайн рынок азартных игр является наиболее быстро растущим сегментом рынка азартных игр в целом и на него приходится более € 6,16 млрд годовой выручки в 2008 г. ...

Иллюстрацией проблем, вызванных одновременным наличием нескольких различных моделей регулирования, является ряд предварительных решений по этому направлению, а также факт существования «серых»<sup>3</sup> и незаконных онлайн рынков, действующих в государствах-членах. Обеспечение исполнения национального законодательства наталкивается на различные проблемы, что повышает актуальность задачи по координированию деятельности между уполномоченными национальными органами и по обеспечению иных согласованных действий. Более того, из 14 823 действующих веб-сайтов азартных игр более 85 % функционируют без лицензии.

Ввиду очевидного трансграничного воздействия от роста количества таких онлайн азартных служб, как в законном, так и незаконном полях, а также принимая во внимание связь этой проблемы со многими аспектами, которые уже регулируются законодательством ЕС, намерение Комиссии заключается в том, чтобы изучить ряд вопросов, связанных с последствиями такого явления, изучить возможные меры реагирования на рост такой деятельности и определить порядок обмена передовой практикой между государствами-членами и определить, является ли целесообразным продолжать придерживаться национальных нормативно-правовых моделей для регулирования азартных игр или же такая проблема требует принятия конкретных действий на уровне ЕС.

Еврокомиссия начинает эти консультации с тем, чтобы непредвзято и объективно ознакомиться с как можно более широким кругом мнений и на основе полученной информации определить необходимость принятия мер, их форму и уровень, на котором такие меры должны быть реализованы. Основная цель этого начинания – сбор фактов, оценка воздействия и получение мнений всех заинтересованных сторон по этому явлению, обладающему множеством измерений.

Комиссия приветствует комментарии по всему настоящему документу или по каким-либо его составляющим. Конкретные интересующие вопросы указаны в конце каждого раздела....

Рабочий документ, разработанный в поддержку настоящего Зеленого документа, размещен на веб-сайте Комиссии: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm)

... Государства-члены, Европейский парламент, Европейский экономический и социальный комитет и все другие заинтересованные стороны могут предоставить свои соображения по предложениям, изложенным в настоящем Зеленом документе. Предложения следует направлять по одному из указанных ниже адресов. К рассмотрению будут допущены только те предложения, которые будут доставлены до адресов Комиссии не позднее 31 июля 2011 г. ...

### Пример Белого документа

#### ***Оглавление и отрывки из Белого документа Европейской Комиссии по вопросам продовольственной безопасности<sup>14</sup>***

##### ОГЛАВЛЕНИЕ

Краткое изложение

Глава 1 Введение

Глава 2 Принципы обеспечения ***продовольственной безопасности***

Глава 3 Основные элементы политики по обеспечению продовольственной безопасности: сбор и анализ информации – научные рекомендации

Глава 4 На пути к созданию европейского агентства по вопросам продовольствия

Глава 5 Законодательные аспекты

Глава 6 Контроль

Глава 7 Информация для потребителей

Глава 8 Международные аспекты

Глава 9 Заключение

##### ПРИЛОЖЕНИЕ

Краткое изложение (отрывки)

***Продовольственная безопасность*** является ключевым приоритетом стратегического значения для Комиссии. Эта Белая Книга отражает данную приоритетность. Предлагается радикально новый подход. Данным процессом движет необходимость в обеспечении высокого уровня продовольственной безопасности.

#### ***Европейская продовольственная организация***

Комиссия рассматривает создание независимой Европейской продовольственной организации, как наиболее подходящую меру в ответ на необходимость в гарантировании высокого уровня продовольственной безопасности. Данной Организации будет поручено выполнение ряда ключевых задач, включая предоставление независимых научных консультаций по всем аспектам продовольственной безопасности, управление систем быстрого предупреждения об опасности, предоставление информации и ведение диалога с потребителями относительно вопросов продовольственной безопасности и здравоохранения, а также с национальными агентствами и научно-исследовательскими институтами. Европейская Продовольственная Организация бу-

<sup>14</sup> European Commission, White Paper on Food Safety, 12 January 2000 COM (1999) 719 final, [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf) (дата обращения – 21 октября 2013 г).

дет проводить необходимые для Комиссии анализы. В свою очередь, Комиссия будет нести ответственность за принятие решений в ответ на результаты данных анализов. Европейская Продовольственная Организация может быть учреждена к 2002 году после того, как будет подготовлена необходимая законодательная база. До подведения итогов по нашим предложениям мы приглашаем все заинтересованные стороны поделиться своим мнением до конца апреля. Затем Комиссия выдвинет окончательное законодательное предложение.

### ***Законодательство по продовольственной безопасности***

Установление Европейской Продовольственной Организации будет сопровождаться рядом других мер, направленных на усовершенствование и согласование свода законов, охватывающих все аспекты по продовольствию по схеме «от фермы до стола».

Комиссия уже определила ряд мер, необходимых для усовершенствования стандартов по продовольственной безопасности. В данной Белой Книге изложено свыше 80 самостоятельных мер, предусматриваемых на ближайшие несколько лет...

Будут предложены новые законодательные рамки на основании Зеленой книги Комиссии по закону о продовольствии (СОМ (97) 176 окончательная версия) и дальнейших консультаций. Данное законодательство охватит всю продовольственную цепь, включая производство кормов для скота, обеспечит высокий уровень защиты здоровья потребителей и четко обозначит основную ответственность за производство безопасных продуктов питания среди производителей и поставщиков. Будут установлены надлежащие меры контроля как на национальном уровне, так и на уровне ЕС. Основным вопросом явится способность отслеживать товары во всей продовольственной цепи.

Научно обоснованные рекомендации будут поддерживать политику по продовольственной безопасности, в то время как по мере необходимости будут предприниматься меры предосторожности. Очень важным элементом будет служить способность предпринимать быстрые, эффективные защитные меры в ответ на чрезвычайные ситуации в продовольственной цепи.

Предложения по отрасли кормов для животных будут направлены на то, чтобы при изготовлении таких кормов использовались только подходящие материалы и чтобы использование добавок контролировалось более действенным образом. Некоторые вопросы качества продовольствия, в том числе вопросы пищевых добавок, вкусовых добавок, утверждений о пользе для здоровья, будут отрегулированы, а контроль над новыми наименованиями продовольствия будет улучшен...

### ***Контроль безопасности пищевых продуктов***

Опыт собственной контролирующей службы ЕС, которая регулярно посещает все страны-члены, свидетельствует о значительных расхождениях в методах применения и проведения в жизнь законодательства Сообщества. Это означает, что потребители не могут быть уверены в получении одинакового уровня защиты на территории ЕС, что затрудняет оценку эффективности защиты государственных компетентных органов. Предлагается создать, в сотрудничестве со странами-членами, систему Сооб-

щества по развитию и функционированию национальных систем контроля. Она будет создана с учетом лучших достижений и опыта контролирующих служб Сообщества. Система будет работать на основе согласованных критериев, направленных на разработку более четких директив по внедрению систем.

В дополнение к действующим контролирующим системам на уровне Сообщества будут внедрены более динамичные и удобные в применении процедуры правоприменения.

Будет расширена сфера контроля импорта на границах ЕС, охватывающая все виды кормов и продуктов питания, а также будут приняты меры по улучшению системы взаимодействия между контрольными пунктами.

### ***Информация для потребителей***

Для того чтобы потребители могли убедиться в том, что меры, изложенные в Белой книге, ведут к усовершенствованию стандартов безопасности пищевых продуктов, они должны быть обеспечены полной информацией, предоставляемой на постоянной основе. Комиссия в сотрудничестве с Европейским органом по продуктам питания организует диалог с потребителями с целью вовлечения их в процесс разработки новой политики по безопасности пищевых продуктов. Одновременно необходимо обеспечить информирование потребителей о всех вопросах, касающихся безопасности пищевых продуктов, а также о рисках для отдельных групп потребителей по тем или иным продуктам.

Потребители имеют право на получение четко изложенной необходимой информации по качеству пищевых продуктов и их составу. Будут рассмотрены предложения по маркировке продуктов и внесению дополнений в существующие правила. Потребителям будет представлена информация о важности сбалансированной диеты и ее влиянии на здоровье...

### ***Выводы***

Внедрение всех предложенных в Белой книге мер позволит организовать работу по обеспечению безопасности пищевых продуктов наиболее скоординированным и интегрированным образом с целью достижения наивысшего уровня защиты здоровья потребителей. Комиссия уверена в том, что создание нового органа, который станет научным центром для всего Сообщества, будет содействовать достижению высокого уровня защиты здоровья потребителей и тем самым поможет восстановить и не потерять их доверие...

---

Подготовлена к печати отделом по  
связям с общественностью УЦА.  
Отпечатано компанией VRS, Бишкек,  
Кыргызская Республика

