

# ОЦЕНКА РЕГУЛЯТИВНЫХ ЭФФЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ\*

**Н.В. Брюханова**

д-р экон. наук, профессор кафедры менеджмента, организации бизнеса и инноваций  
ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (АлтГУ)

**Е.С. Аничкин**

д-р юр. наук, зав. кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса АлтГУ

**К.Е. Коваленко**

канд. юр. наук, ст. преподаватель кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса АлтГУ (Барнаул)

*Рассматриваются вопросы оценки экономических, социальных и иных регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием. Обосновывается необходимость применения оценки регулирующего воздействия для анализа последствий введения, отмены или изменения нормативных правовых актов, государственных программ и политик в сфере высшего образования. Исследуются концептуально-теоретические и нормативно-правовые основы введения и функционирования института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации. Анализируются стандарты и методические подходы к проведению процедур оценки регулирующего воздействия и возможность их применения при прогнозировании регулятивных эффектов для публичного управления высшим образованием. Приводится анализ отдельных показателей, характеризующих состояние системы образования в России в 2000–2015 гг., и сведений о развитии оценки регулирующего воздействия в стране в 2010–2016 гг. Обосновывается вывод о наличии механизма саморегулирования системы высшего образования в соответствии с потребностями рынка труда и необходимой информационной инфраструктуры для внедрения процедуры оценивания регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием. Приводится система показателей, которую рекомендуется использовать для оценки регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием на макро-, мезо- и микроуровнях. Предлагается в качестве основного регулятивного эффекта использовать изменение стоимости национального человеческого капитала. Представлена авторская методика оценки прироста стоимости совокупного человеческого капитала от получения высшего образования в российских условиях, основанная на разнице в уровне доходов от трудовой деятельности (средней заработной плате) лиц с высшим образованием и лиц, не имеющих высшего образования, с учетом гендерных характеристик и возрастной структуры.*

**Ключевые слова:** публичное управление, высшее образование, оценка регулирующего воздействия, регулятивные эффекты, оценка человеческого капитала.

Государственная политика, используемые регулятивные инструменты и правовые нормы публичного управления высшим образованием не только оказывают влияние на весь процесс социально-экономического развития страны и уровень жизни граждан, но и формируют качество и структуру национального человеческого капитала, что в стратегическом плане гораздо более значимо для обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности страны. Это обуславливает важность учета возникающих регулятивных эффектов применения

различных инструментов государственной политики и публичного управления в системе высшего образования, прогнозирования, анализа и оценки последствий их использования. Необходимо помнить, что общественные и индивидуальные издержки на корректировку и исправление используемых инструментов могут быть слишком высоки, а потери трудновосполнимы.

В сборнике «Индикаторы образования: 2017», подготовленном Институтом статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа

\* Публикация подготовлена в рамках гранта РГНФ 16-03-00065 «Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и государственных программ в сфере профессионального образования в России».

экономики» [1], приводятся результаты исследования за период с 2000 по 2015 г. Одними из наиболее интересных, с позиции авторов данной статьи, являются следующие показатели:

– удельный вес занятых в общей численности населения соответствующего уровня образования, %;

– средняя продолжительность безработицы по уровню образования (среднее время поиска работы), месяцев;

– уровень участия в рабочей силе выпускников, окончивших профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования, %;

– связь основной работы с полученной профессией (специальностью) занятых по уровню профессионального образования, %.

По показателю «удельный вес занятых в общей численности населения соответствующего уровня образования» наблюдается интересная тенденция. Так, среднее арифметическое значение уровня занятости лиц, имеющих высшее образование, в 2000–2015 гг. составляло 81,3 % с незначительными колебаниями в пределах 2,3 % (минимальное значение – 79 % (2000 г.), максимальное – 82,4 % (2012 г.)). Размах вариации (разница в значениях максимума и минимума) составляет 3,4 %. Меньшее колебание демонстрирует показатель занятости лиц, имеющих среднее профессиональное образование по программам подготовки специалистов среднего звена. Среднее арифметическое значение показателя за период составляет 73,65 %. Диапазон колебания значений данного показателя составляет 1,35 % (минимальное – 72,5 % (2000 г.), максимальное – 75 % (2005 г.)), размах вариации 2,5 %. При этом важно отметить, что в анализируемом периоде происходили существенные изменения как на рынке образовательных услуг, так и на рынке труда.

Показатель «средняя продолжительность безработицы по уровню образования (среднее время поиска работы)» также демонстрирует интересную тенденцию. Средняя продолжительность поиска работы лицами с высшим образованием сократилась с 9 месяцев в 2000 г. (когда наблюдался наименьший уровень занятости) до 6,7 месяца в 2015 г., то есть на 2,3 месяца. В то же время для лиц, имеющих среднее профессиональное образование по программам подготовки специалистов среднего звена, продолжительность поиска работы сократилась на 2,1 месяца (с 9,3 до 7,2 месяца).

Показатель «уровень участия в рабочей силе выпускников, окончивших профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования» за 2012–2014 гг. и 2015 г. характеризует более высокую занятость лиц с высшим образованием (84,8 %) по сравнению с общим уровнем (81,9 %) и уровнем участия лиц со средним профессиональным образованием по программам подготовки специалистов среднего звена (79,2 %).

Показатель «связь основной работы с полученной профессией (специальностью) занятых по уровню профессионального образования» демонстриру-

ет достаточно низкую связь основной работы лиц, имеющих высшее образование, с полученной профессией: 23 % в 2013 г., 23,5 % в 2014 г., 23,8 % в 2015 г. Это более чем вдвое ниже общего показателя (54,2 % – 2013 г., 55,3 % – 2014 г., 54,8 % – 2015 г.), но более чем в 1,5 раза превышает аналогичный показатель по лицам со средним профессиональным образованием по программам подготовки специалистов среднего звена (15,3 % – 2013 г., 15,6 % – 2014 г., 15,4 % – 2015 г.) [1]. Приведенные данные позволяют предположить, что система высшего образования имеет неплохой механизм саморегулирования и способна адаптироваться к происходящим на рынке труда изменениям и потребностям потребителей образовательных услуг. Несмотря на инертность системы высшего образования, устаревание образовательных технологий и высокую степень государственного регулирования, показатели, характеризующие конкурентоспособность и востребованность лиц с высшим образованием, выше, чем у лиц со средним профессиональным образованием. Учитывая адаптационные способности системы высшего образования, необходимо с осторожностью применять инструменты государственного регулирования, прогнозируя и оценивая экономические, социальные и иные регулятивные эффекты.

Однако данная научно-практическая область пока недостаточно изучена. Оценка эффективности и результативности деятельности вузов с помощью различных параметров и моделей посвящено довольно много исследований [2], но мало работ, в которых анализировались бы социально-экономические последствия введения, отмены и/или изменения нормативных правовых актов и качество публичного управления в сфере образования. Практически не рассматриваются проблемы оценки общественных издержек изменения регулятивной политики в сфере высшего образования, хотя на протяжении длительного периода в России происходят непрерывные процессы реформирования системы образования, трансформации и модернизации нормативно-правового регулирования. Конечно, существуют научно-практические исследования, посвященные отдельным аспектам государственной образовательной политики, в том числе и в России (например, Я.И. Кузьминов, Д.С. Семенов и И.Д. Фрумин анализировали структурную политику в сфере высшего образования [3]), но эти исследования не носят системного и комплексного характера в части прогнозирования и оценивания регулятивных эффектов.

***Оценка регулирующего воздействия и перспективы ее использования при анализе регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием***

Основой для оценки регулятивных эффектов от введения, отмены или изменения нормативных правовых актов, государственных программ и политик в публичном управлении высшим образованием могут послужить методология и методический ин-

струментарий оценки регулирующего воздействия, получившие широкое распространение в большинстве развитых стран. Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) (или анализ регулятивного воздействия (влияния) АРВ (англ. Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA)) является достаточно распространенным в развитых странах инструментом анализа последствий введения, изменения и/или отмены тех или иных регулятивных норм и правил. Важно отметить, что зарождение ОРВ в 60–70-е гг. XX в. было связано с повышением качества публичного управления, интеграцией в него технологий социального проектирования реформ.

Одно из определений ОРВ дается во Вводном руководстве по проведению анализа регулирующего воздействия Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): оценка регулирующего воздействия (ОРВ), или анализ регуляторного воздействия (влияния) (АРВ), есть процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов, которые могут проявиться в результате введения тех или иных регулятивных мер. Смысл АРВ состоит в том, чтобы определить цели, которые преследуют регулирующие органы, найти все варианты политических вмешательств, с помощью которых этих целей можно добиться, и сравнить возможные альтернативы. Все такие альтернативы необходимо тщательно оценить, используя один и тот же аналитический метод, после чего проинформировать тех, кто принимает решения, о действенности и эффективности различных вариантов и обеспечить, чтобы те, от кого это зависит, выбрали наиболее действенный и эффективный способ решения поставленной задачи [4, с. 3].

Введенный в России в 2010 г. институт оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов является ключевым элементом современной концепции публичного управления – концепции «умного регулирования» (smart regulation), предложенной Председателем Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу после кризиса 2008–2009 гг. и закрепленной в октябре 2010 г. в меморандуме Комиссии (COM #543final, 08.10.2010). С 2010 г. Минэкономразвития России наделено полномочиями по проведению ОРВ, что определялось основной направленностью ОРВ на улучшение предпринимательского и инвестиционного климата в стране.

Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О Порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» заявлено, что целью оценки регулирующего воздействия проектов актов является определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий их принятия на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возмож-

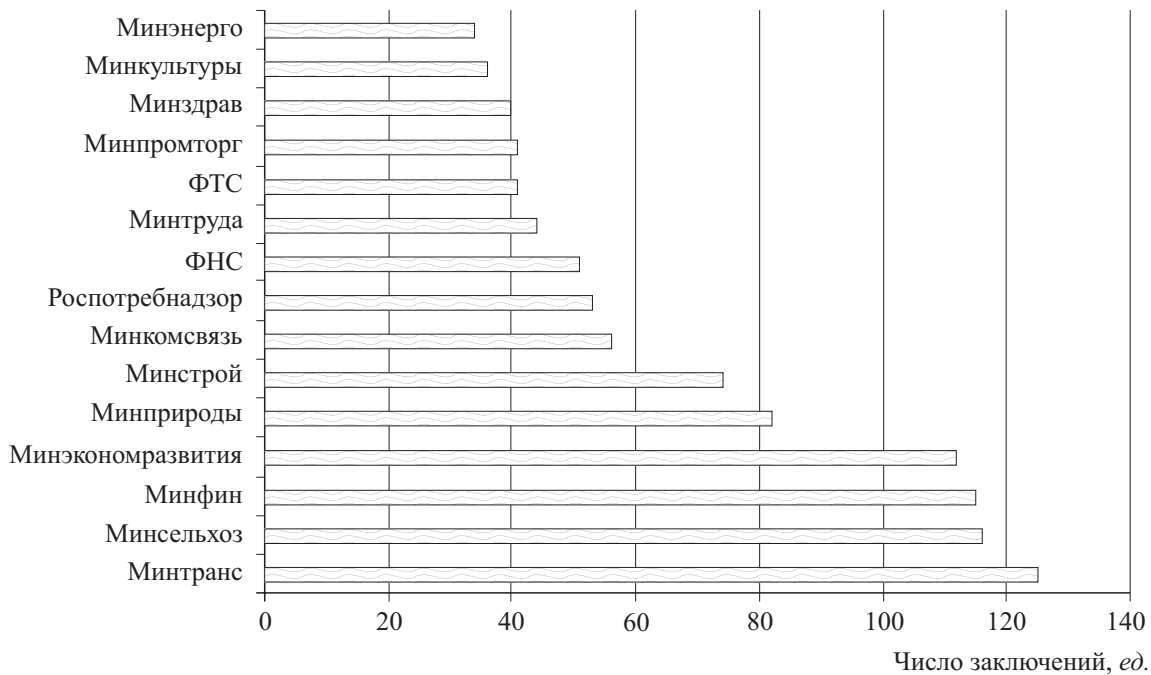
ных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Институт ОРВ, введенный в России, с самого начала был ориентирован на снижение административных барьеров, улучшение предпринимательского и инвестиционного климата, предотвращение возникновения необоснованных расходов субъектов экономической деятельности и бюджета в связи с изменением норм регулирования и напрямую не касался таких социально значимых сфер деятельности, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др. В связи с этим накопленный в российской практике опыт оценки регулятивных эффектов пока не позволяет оценивать результативность и эффективность используемых инструментов при анализе социально значимых нормативных правовых актов и государственных программ.

В мировой практике ОРВ используется значительно шире, чем в России, охватывая любую нормотворческую область, имеющую значительное влияние на экономику, экологию и/или социальную сферу. Например, в странах ОЭСР процедура ОРВ применяется для любых нормативных правовых актов и государственных программ, предполагающих существенные последствия, в том числе экономические, социальные и экологические [5].

В докладе Минэкономразвития России «Оценка регулирующего воздействия: шесть лет в России», подготовленном в конце 2016 г., отмечается, что институт ОРВ стал неотъемлемой частью российского законодательного процесса. Механизмы оценки широко используются и выходят за рамки регулятивной политики, захватывая государственное управление в целом. Оценка регулирующего воздействия быстро показала свою эффективность в предотвращении избыточных требований и вызванных ими издержек предпринимательского сообщества и бюджетов всех уровней и получила широкую поддержку представителей бизнеса [6]. В то же время необходимо еще раз подчеркнуть, что использование ОРВ для анализа регулятивных эффектов в социально значимых сферах нормотворчества пока не получило распространения. В докладе Минэкономразвития [6] были представлены ТОП-15 наиболее активных разработчиков в 2016 г. (рисунок).

Как видно из представленных данных, в 2016 г. из общего количества заключений по ОРВ (1020) только 120 в той или иной степени касались социально значимых нормативных правовых актов (36 – Минкультуры, 40 – Минздрава, 44 – Минтруда). Хотя именно эти сферы государственного управления вызывают наибольшие нарекания со стороны граждан.



Распределение количества заключений по ОРВ, подготовленных в 2016 г., по разработчикам

Необходимость расширения области применения ОРВ для оценки государственных программ и политик, нормативных правовых актов в социально значимых сферах определяет потребность в проведении соответствующих научно-практических исследований. Образование (в том числе высшее) в нашей стране традиционно подлежит государственному регулированию. Происходящие в течение нескольких десятилетий трансформационные процессы в образовании и глобальные изменения регулятивной политики требуют серьезного осмысления и оценки. Необходимо дать ответ на многие вопросы.

Действительно ли существует необходимость государственного вмешательства и введения, изменения и/или отмены регулятивных норм?

Как влияет изменение регулятивных норм в высшем образовании на издержки всех участников образовательных отношений (государства, обучающихся, родителей и работодателей)?

Какие экономические, социальные и иные регулятивные эффекты возникают?

Как изменение регулятивных норм влияет на структуру рынка образовательных услуг, количество и состав участников (образовательных организаций высшего образования)?

Как регулятивная политика в высшем образовании влияет на структуру и качество человеческого капитала?

Это, конечно, не полный перечень вопросов, возникающих в связи с регулятивной политикой в публичном управлении высшим образованием в России в настоящее время. Исследования системы высшего образования зачастую носят ретроспективный характер, и даже в этом случае оценка последствий применения тех или иных регулятивных инструмен-

тов не делается. Попытаемся обосновать необходимость применения процедур ОРВ в столь важной для граждан и государства сфере деятельности, как высшее образование. Анализ теоретических и концептуальных аспектов применения ОРВ в различных сферах нормотворчества позволяет предложить методический подход к оценке регулятивных эффектов, основанный на исторически сложившейся в нашей стране практике публичного управления высшим образованием и системе его статистического наблюдения и мониторинга.

Несмотря на то, что ОРВ в России имеет еще очень короткую историю, определенный научно-практический опыт российскими учеными и практиками уже накоплен. Д.Б. Цыганков, А.Е. Шаститко, Р.А. Кокорев, Ю.Г. Арзамасов, С.Б. Авдашева и ряд других ученых проводили исследования еще до официального признания ОРВ в России. Под руководством Д.Б. Цыганкова создан и успешно функционирует центр по исследованию ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Отдельные исследования по ОРВ проводились Фондом «Бюро экономического анализа» и Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства (НИСИП).

#### **Методическая основа оценки регулятивных эффектов**

Методической основой данного исследования послужили стандарты и рекомендации по оценке регулирующего воздействия стран – участниц ОЭСР, нормативные правовые акты и методические рекомендации по проведению процедуры ОРВ в России.

В рекомендациях ОЭСР «Создание институциональной основы для анализа регулирующего воздей-

ствия (АРВ). Руководящие указания для директивных органов» (2008 г.) ОРВ характеризуется как ключевой инструмент политики для получения подробных сведений о потенциальных последствиях мер регулирования в части затрат и выгод. Этот систематический процесс анкетирования в начале политического цикла способствует размышлениям о ряде важных деталей, которые должны быть приняты во внимание при разработке и реализации регулятивных норм. Например, одним из важных элементов является определение обязанностей различных государственных органов в целях правоприменения и соблюдения этих норм. Для обеспечения эффективности нормативно-правовой деятельности очень важно знать, насколько правильно предлагаемое регулирование будет применяться и способны ли заинтересованные стороны его понимать. На заключительном этапе политического процесса, после введения регулирования, процесс ОРВ должен включать оценку того, работают ли введенные регулятивные нормы так, как ожидалось. Путем усиления прозрачности регулятивных решений и их рационального обоснования ОРВ укрепляет авторитет нормативно-правовых мер и повышает общественное доверие к регулирующим органам и власти [7].

Институционализация и нормативно-правовое обеспечение ОРВ на федеральном уровне в России развивалось в такой последовательности.

15 мая 2010 г. Правительство России приняло Постановление № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым введена процедура прогнозной ОРВ. В июле 2010 г. в Минэкономразвития России был создан Департамент ОРВ. 31 августа 2010 г. Минэкономразвития России издает Приказ № 398 «О Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия».

21 февраля 2011 г. Правительство России приняло Постановление № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в котором уточнен механизм внедрения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне.

10 июня 2011 г. вышло Распоряжение Правительства РФ № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции», в котором в качестве ключевых задач определено дальнейшее внедрение и совершенствование ОРВ.

Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования» расширило область применения ОРВ.

Документом, определившим траекторию дальнейшего развития ОРВ, стал Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», который предписывал распространение процедуры оценки на таможенное и налоговое законодательство; обязывал установить обя-

зательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов; обеспечивал развитие ОРВ на региональном и муниципальном уровнях.

27 мая 2013 г. Приказом Минэкономразвития России № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» были установлены правила и принципы ОРВ.

Основные подходы к проведению процедуры ОРВ и оценке регулятивных эффектов были сформированы в этот промежуток времени и в дальнейшем только уточнялись. Используемая в России в настоящее время методика оценки регулятивных эффектов утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении Методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования». В соответствии с данной Методикой в мае 2016 г. на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (основной сайт законодательных инициатив) Минэкономразвития России запустило специальную функцию – калькулятор стандартных издержек, которые могут последовать при введении новых регулятивных норм.

Используемая для оценки регулятивных эффектов структура стандартных издержек выглядит следующим образом:

- информационные издержки;
- содержательные издержки.

Базой для расчета стандартных издержек являются трудозатраты сотрудников, задействованных для выполнения установленных государством требований.

Информационные издержки регулирования включают в себя затраты на сбор, подготовку и представление органам публичной власти информации (документов, сведений) в соответствии с требованиями акта, проекта акта, в том числе затраты на поддержание готовности представить необходимую информацию по запросу со стороны органов власти или их уполномоченных представителей.

Содержательные издержки регулирования включают в себя затраты на реализацию положений акта, проекта акта, не связанные с выполнением информационных требований.

Издержки разделяются на единовременные, осуществляемые в момент выполнения требований акта, проекта акта, и долгосрочные, регулярно осуществляемые на протяжении всего срока действия требования.

Наиболее подробно описание процедуры проведения ОРВ, возможных типов регулятивных эффектов и возникающих последствий дано в Приказе Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и Порядка проведения

оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации». И хотя Приказ касается ОРВ на субфедеральном уровне, общие методические подходы и рекомендации актуальны для любого уровня оценивания.

В данных Методических рекомендациях предлагается рассматривать последствия:

– экономические: воздействие на макро- и микроуровне, определяемое в терминах экономического роста, конкурентоспособности, изменений в издержках различных социальных групп (в том числе в дополнительных издержках бизнеса, включая дополнительное административное бремя, в издержках государственных органов, связанных с правоприменением, и т.п.), воздействие на технологическое развитие и инновационный потенциал, инвестиционную активность, изменение рыночных долей, воздействие на цены и др.;

– социальные: воздействие на человеческий капитал, права человека, гендерное равенство, уровень и качество занятости, социальное неравенство и бедность, здоровье, безопасность (включая уровень преступности), культуру, перераспределительные эффекты между различными социальными группами и др.;

– экологические: воздействие на климат, уровень загрязнения воздуха, воды, почвы, биоразнообразие, общественное здоровье и т.п.

Механизм оценки, реализуемый в российской практике, позволяет рассматривать достаточно широкий спектр регулятивных эффектов (в том числе и воздействие на человеческий капитал), хотя на практике такие подходы, как правило, не реализуются в связи со сложностью процедур, отсутствием необходимой информации и подготовленных экспертов.

Разработка методических рекомендаций и внедрение калькулятора стандартных издержек, безусловно, является еще одним прогрессивным этапом развития ОРВ в России. Но международный опыт и лучшие практики предоставляют гораздо больше возможностей для оценивания. В международной практике разработано большое количество стандартов и руководств по проведению ОРВ. Например, ОЭСР выпустила «Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия» [4], «Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия» [8] и др. Нарботанный другими странами опыт в области ОРВ позволяет проводить качественный многокритериальный анализ прогнозной и фактической оценки последствий введения нормативных правовых актов различной направленности. Кроме того, в зарубежной практике принято разделять предварительное (прогнозное), сопровождающее (мониторинг) и итоговое (фактическое) оценивание. Также достаточно четко разделяются методические подходы и показатели для оценивания государственных программ, политик и нормативных правовых актов [9]. В России используются отдельные элементы таких подходов, но технологии и качество оценочных процедур пока отстают от уровня развитых стран, что объясняется не только непродолжительным опытом, но и неполнотой информационной и методологической базы.

Впрочем, и в странах, имеющих длительный опыт применения ОРВ, вопросы оценивания социальных эффектов и воздействия социально значимых регулятивных норм до конца не решены. В документе ОЭСР «Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия», содержащем широкий обзор практик оценивания в разных странах, не только представлен «золотой стандарт оценивания» – анализ затрат и выгод, но и описан метод оценки стоимости статистической жизни. Отмечается необходимость по возможности всегда квантифицировать последствия регулирования и давать им оценку в денежном выражении. В случае, когда речь идет о социальном регулировании, то есть о вопросах здоровья и безопасности людей, это означает, что необходимо принять какие-то правила, касающиеся оценки стоимости статистической жизни. При этом в самом документе отмечается отсутствие конкретных рекомендаций и методик, касающихся проведения таких оценочных процедур, и рассматриваются два основных подхода к определению стоимости статистической жизни в контексте анализа выгод и издержек:

– на основе оценки человеческого капитала;

– подход, основанный на концепции готовности платить или размере требуемых компенсационных выплат [8].

При подходе, основанном на оценке человеческого капитала, стоимость статистической жизни рассчитывается как дисконтированный поток будущих доходов индивидуума.

При использовании подхода, основанного на концепции готовности платить, стоимость статистической жизни определяется денежной суммой, которую индивидуум готов заплатить за снижение риска смерти, или суммой, которую он готов получить как компенсацию за дополнительный риск.

В «Детерминантах качества анализа регулирующего воздействия» отмечается, что расчеты, выполненные на основе этих двух методик, дают довольно сильно различающиеся результаты, причем стоимость статистической жизни, исчисляемая на основании концепции готовности платить, оказывается существенно выше суммы, которая получается при расчете по методу оценки человеческого капитала. Об этом говорят многочисленные оценки, упоминаемые в связи с американским и канадским методическими руководствами по ОРВ [8].

Отсутствие единообразных и комплексных подходов к оцениванию социально значимых регулятивных норм характерно не только для России с ее непродолжительным опытом применения ОРВ, но и для стран, имеющих наработанные практики. В значительной мере это объясняется отсутствием четкого понимания того, что именно оценивается – идет ли речь об оценке общественных издержек, совокупных издержек отдельных индивидуумов, о бюджетных расходах или о чем-то еще. В исследовательской части работы будет предложен оригинальный авторский методический подход к оценке регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием, основанный на использовании российской информационно-методической и статистической базы.

**Предлагаемый подход  
к оценке регулятивных эффектов  
публичного управления высшим образованием**

Результаты представленного выше теоретического и правового анализа позволяют утверждать, что, несмотря на отмеченные проблемы оценивая, в подходах к научно-практическому исследованию регулятивных эффектов применения инструментов публичного управления высшим образованием могут использоваться методология и методы оценки регулирующего воздействия государственных программ, политик и нормативных правовых актов, позволяющие проанализировать последствия введения, отмены или изменения регулятивных норм. В основу проведенного исследования была положена гипотеза о возникновении и проявлении регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием на разных уровнях. В качестве уровней проявления регулятивных эффектов рассмотрены:

- макроуровень, когда регулятивное воздействие влияет на структуру и качество национального человеческого капитала;

- мезоуровень, на котором регулятивные эффекты проявляются в изменении отраслевых и региональных рынков труда, рынков образовательных услуг, структуры участников образовательных отношений и т.п.;

- микроуровень, где регулятивные эффекты проявляются в виде дополнительных затрат и выгод как отдельных индивидуумов, так и организаций.

Несовершенство методологии и методов оценки регулирующего воздействия заключается в отсутствии или ограниченном применении в параметрах измерения важных, на взгляд авторов, критериев и показателей:

- структурных институциональных изменений;
- результативности и эффективности функционирования институциональной структуры;
- функциональной эффективности деятельности институтов;
- структуры и качества человеческого капитала;
- изменения стоимости (ценности) человеческого капитала в результате регулятивного воздействия.

Предлагаемые ниже критерии и показатели измерения регулятивных эффектов важны для оценки любых регулятивных норм, а приоритетное значение они имеют для анализа регулятивной политики в социально значимых сферах публичного управления, таких как образование, здравоохранение и т.п. Хотя в силу отсутствия непрерывной системы наблюдения и измерения, в том числе статистического, недостаточности релевантной информации обеспечить комплексность и системность оценки достаточно сложно.

Рассмотрим предлагаемые подходы к оцениванию регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием для каждого уровня.

Для макроуровня необходимо проанализировать содержание понятия «человеческий капитал», чтобы четко определить границы использования этого понятия для формирования алгоритма и результатов оценочных процедур от использования отдельных

регулятивных инструментов. (В задачи исследования не входит рассмотрение различных теоретических взглядов и анализ дискуссий по содержанию данного понятия.)

Понятие человеческого капитала и его роли в социально-экономическом развитии страны стало одной из ключевых тем научных исследований примерно во второй половине XX в. и связано с именами Теодора Шульца и Гэри Беккера. Т. Шульц определял содержание человеческого капитала как приобретенные человеком способности или ценные качества, которые могут быть усовершенствованы путем соответствующих вложений [10]. Примечательно, что понимание Т. Шульцем человеческих способностей как капитала неразрывно связано с образованием. Еще в 1960 г. была опубликована его работа, которая называлась «Образование как источник формирования капитала» [11].

Подход Т. Шульца к оценке совокупного человеческого капитала основывался на определении расходов на образование. Размер совокупного человеческого капитала США в 1960-е гг. рассчитывался умножением стоимости года обучения каждого уровня (с учетом индивидуальных заработков) на число человеколет образования, накопленных населением к тому или иному времени.

Позже Г. Беккер систематизировал и расширил содержание понятия «человеческий капитал», определив его как совокупность врожденных способностей и приобретенных знаний, навыков и мотиваций, целесообразное использование которых способствует увеличению дохода (на уровне индивида, предприятия или общества) [12, с. 159].

Г. Беккер также хорошо понимал и акцентировал внимание на роли образования в повышении качества человеческого капитала. В одной из своих первых основных работ («Человеческий капитал: теоретический и эмпирический анализ», 1964 г.) в качестве объекта изучения он выбрал экономически рационального индивида, который, вкладывая средства в свое образование и профессиональную подготовку, старается максимизировать выгоду, сопоставляя ожидаемую предельную норму отдачи от таких вложений с доходностью альтернативных инвестиций. Г. Беккер первым осуществил статистически корректный подсчет экономической эффективности образования. Для определения дохода, например, от высшего образования он из пожизненных заработков тех, кто окончил колледж, вычитал пожизненные заработки тех, кто не пошел дальше средней школы [13].

Отечественные ученые принимали активное участие в исследованиях человеческого капитала, в том числе и для решения прикладных задач. Основной подход к оценке человеческого капитала базируется на расчете индекса развития человеческого потенциала, что достаточно сложно для практического применения. Наиболее адаптирован к российской практике подход М.М. Критского, базирующийся на российских статистических данных, что позволяет использовать его в том числе для анализа регулятивных эффектов [14, с. 108–109].

Для оценки индивидуального человеческого капитала необходимы исходные данные 1) о поле, возрасте, общем и профессиональном образовании, повышении квалификации, переподготовке, смене профессии, профессиональном стаже; 2) о величине среднегодовых расходов на дошкольное воспитание, общее и профессиональное образование (с учетом содержания), инвестиций в квалификацию и переподготовку кадров; 3) о стоимости и средней продолжительности жизни для различных половозрастных и социально-профессиональных групп населения.

Оценка совокупного человеческого капитала по методу М.М. Критского выполняется при допущении, что конечный годовой национальный продукт, представленный фондами потребления, потребительских услуг и фондом нематериализованных производительных способностей населения, есть величина годовой амортизации совокупного человеческого капитала. Для упрощенного расчета требуются два источника информации: статистика движения совокупного фонда потребления и численность и структура населения по возрасту и занятости [15, с. 82–89].

Наиболее простым способом оценить прирост стоимости совокупного человеческого капитала от получения высшего образования в российских условиях нам представляется способ, основанный на разнице в уровне доходов от трудовой деятельности (средней заработной плате) лиц с высшим образованием и лиц, не имеющих высшего образования, с учетом гендерных характеристик и возрастной структуры:

$$\Delta\text{ССЧК} = (\Delta\text{Чж} \cdot \text{СрЗпЖ} \cdot (\text{ПенсВозрЖ} - \text{СрВозрЖ})) + (\Delta\text{Чм} \cdot \text{СрЗпМ} \cdot (\text{ПенсВозрМ} - \text{СрВозрМ})),$$

где  $\Delta\text{ССЧК}$  – прирост совокупной стоимости человеческого капитала, ден. ед.;

$\Delta\text{Чж}$  ( $\Delta\text{Чм}$ ) – прирост численности женщин (мужчин) в возрасте от 20 лет до достижения пенсионного возраста, имеющих высшее образование, чел.;

$\text{СрЗпЖ}$  ( $\text{СрЗпМ}$ ) – превышение среднегодовой заработной платы женщин (мужчин), имеющих высшее образование, над среднегодовой заработной платой женщин (мужчин), не имеющих высшего образования, ден. ед.;

$\text{ПенсВозрЖ}$  ( $\text{ПенсВозрМ}$ ) – пенсионный возраст женщин (мужчин), установленный законодательно, лет;

$\text{СрВозрЖ}$  ( $\text{СрВозрМ}$ ) – средний возраст женщин (мужчин) в группе от 20 лет до достижения пенсионного возраста, лет.

Хотя данный способ не является абсолютно точным и не учитывает отдельные факторы (например, продолжение трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста, период ухода за ребенком и др.), он позволяет на базе имеющейся статистической информации оценить изменение совокупной стоимости человеческого капитала, обусловленное высшим образованием.

Кроме того, для оценки регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием на макроуровне должны использоваться имеющиеся статистические показатели:

– количество и структура образовательных организаций высшего образования;

– объем и структура финансирования деятельности образовательных организаций;

– объем НИОКР, выполняемых образовательными организациями высшего образования;

– численность и структура занятых в системе высшего образования.

В зависимости от целей регулирования могут использоваться показатели мониторинга Минобрнауки и государственных целевых программ (например, государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295), данные исследований (в том числе данные, полученные сотрудниками НИУ ВШЭ).

Для оценки регулятивных эффектов на мезоуровне могут применяться показатели, характеризующие систему высшего образования и рынок труда и занятости. В качестве таковых можно использовать:

– численность государственных и негосударственных организаций высшего образования;

– долю образовательных услуг, оказываемых государственными и негосударственными организациями высшего образования;

– численность и структуру обучающихся по уровням образования и направлениям подготовки;

– долю трудоустроившихся выпускников, в том числе по специальности;

– количество вакансий по отдельным направлениям подготовки на рынке труда;

– средний уровень заработной платы выпускников по уровням образования и направлениям подготовки;

– динамику стоимости образовательных услуг, в том числе по отдельным направлениям подготовки, и др.

На микроуровне для оценки регулятивных эффектов применимы такие показатели, как:

– размер и структура расходов домохозяйств на получение высшего образования;

– размер и структура расходов организаций на оплату образовательных услуг высшего образования для работников;

– расходы организации по договорам целевой подготовки работников;

– изменение корпоративной совокупной стоимости человеческого капитала и производительности труда;

– оценка эффективности инвестиций в высшее образование на корпоративном и индивидуальном уровнях и др.

Все перечисленные показатели имеются в официальной системе статистических данных либо могут быть получены из официальных источников и являются верифицируемыми, что повышает доступность и качество ОРВ.

Анализ и систематизация показателей, используемых для статистического наблюдения, учета и мониторинга системы высшего образования, подтверждают предположение авторов о том, что необходимая инфраструктура для внедрения процедуры ОРВ в целях оценки регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием имеется. Проблема ее недостаточности является неисключительной и характерна для любых направлений ОРВ. Что же ка-



сается включения в предмет ОПВ высшего образования, то это представляется необходимым. Не только образование, но и здравоохранение, культура и другие социально значимые сферы публичного управления сегодня как никогда нуждаются в «умном» регулировании. С одной стороны, они потребляют значительные бюджетные ресурсы, с другой – формируют национальный человеческий капитал и определяют качество жизни граждан. Возможно, эффекты от некачественного регулирования в данных сферах публичного управления не столь очевидны и экономически просчитываемы, как в инвестиционной и предпринимательской деятельности, но они не менее значимы. Долгосрочную перспективу развития страны и ее национальную безопасность формирует самый важный фактор – человеческий капитал. В связи с этим необходимо повысить качество публичного управления в тех сферах регулирования, которые напрямую оказывают на него влияние.

#### Литература

1. Индикаторы образования: 2017: сб. URL: <https://www.hse.ru/data/2017/06/29/1171183177/IO%202017.%202020Obrazovanie%20i%20rynok%20truda.pdf>.
2. Абанкина И.В. [и др.]. Оценка результативности университетов с помощью оболочечного анализа данных // Вопросы образования. 2013. № 2. С. 15–48.
3. Кузьминов Я.И. [и др.]. Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.
4. Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия (АРВ) / ОЭСР. 2004. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>.
5. Regulatory Impact Analysis. 2016 / OECD. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.
6. Оценка регулирующего воздействия: шесть лет в России: докл. / Минэкономразвития России. 2017. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depregulatinginfluence/2017070206>.
7. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers. 2008 / OECD. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>.
8. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия / ОЭСР. 2006. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047676.pdf>.
9. Wollman H. Evaluation in Public-Sector Reform: Toward a 'Third Wave' of Evaluation? URL: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2003-evaluation-in-public-sector-reform.pdf>.
10. Shultz T.W. Investment in Human Capital // American Economic Review. 1961. Vol. 51, № 1. URL: <http://www.nber.org/chapters/c3733.pdf>.
11. Schultz T.W. Capital Formation by Education // Journal of Political Economy. 1960. Vol. 68. URL: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/258393>.
12. Беккер Г.С. Человеческое поведение. Экономический подход. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 646 с.
13. Becker G.S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis. N.Y.: Columbia University Pressfor, 1964. URL: <http://www.nber.org/chapters/c3730.pdf>.
14. Критский М.М. Человеческий капитал. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1991.
15. Смирнов В.Т. [и др.]. Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование / под ред. д-ра экон. наук, проф. В.Т. Смирнова. М.: Машиностроение-1; Орел: ОрелГТУ, 2005. 513 с.