

Позднякова Анна Эдуардовна**Pozdnyakova Anna Eduardovna**

аспирант кафедры политического анализа
факультета государственного управления
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова

PhD student,
Political Analysis Department,
Public Administration Faculty,
Lomonosov Moscow State University

ОЦЕНИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОЕКТОВ КАК СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AND PROJECTS AS A WAY TO DETERMINE THEIR EFFECTIVENESS

Аннотация:

Оценивание государственной политики и проектов в современном мире является важным инструментом, позволяющим определить эффективность проводимого политического курса, получить обратную связь, сделать выводы о проблемах, связанных с реализацией государственной политики и проектов. Большое значение имеет правильно составленная комбинация различных механизмов и методов оценивания, которые позволят получить информацию об экономической, политической и социальной эффективности. В статье освещены некоторые проблемы, связанные с применением инструментов оценивания эффективности. Приведены примеры методов и механизмов оценивания, использующиеся на практике в развитых странах.

Ключевые слова:

оценивание эффективности, государственная политика, программа, проект, суммативное оценивание, формирующее оценивание, государственное управление.

Summary:

Evaluation of public policies and projects in the modern world is an important tool to determine the effectiveness of the policy, get feedback, make conclusions about issues related to the implementation of public policies and projects. The key issue is to combine different methods and tools of evaluation that will allow one to gain information on economic, political and social effectiveness. The article highlights several problems related to the application of the evaluation tools of effectiveness. The author considers the examples of evaluation tools and methods used in practice in developed countries.

Keywords:

evaluation of effectiveness, public policies, program, project, summative evaluation, formative evaluation, public administration.

В рамках разработки и реализации государственной политики государственными и негосударственными акторами решается некоторая общественная проблема или их комплекс. Одним из главных вопросов является получение обратной связи о том, была ли решена проблема, было ли оказано существенное положительное влияние на общественные отношения, каких результатов удалось достичь. Ответы на данные вопросы призван дать механизм оценивания эффективности государственной политики и ее инструментов, таких как программы и проекты.

Проблема определения эффективности государственной политики является комплексной. Особенно трудно оценить ее на начальном этапе выработки государственной политики, поскольку это касается не только достижения поставленных целей и финансовых результатов, но и последствий принятых решений в долгосрочной перспективе. В связи с этим Ф.К. Кауфман считает, что «если мы предположим, что для эффективной разработки государственной политики более важным является сначала возможность ее изучения, а затем принятие наилучших решений, то мы подойдем к новой парадигме политической теории. Затем мы должны спросить, как процессы оценивания руководства, контроля и внедрения могут быть систематически встроены в политические сферы. Реалистический подход к этой проблеме должен состоять в том, что процессы обратной связи как взаимоотношения руководства, контроля и оценивания действуют одновременно на различных уровнях и между различными стадиями разработки политики» [1, p. 69].

Часто с завершением определенного проекта или программы прекращается финансирование, утрачивают полномочия определенные лица и институты. После того как определенная политика была внедрена в практическое поле, должны быть сделаны некоторые завершающие выводы о сохранении существующего механизма целеполагания, об отложении государственного проекта (консервации его в качестве резервного), установлении новых параметров для реализации государственной политики или же о прекращении государственной политики или проекта и полной реконструкции механизма принятия решений.

На данном этапе политического цикла важно сделать вывод об эффективности государственной политики, выявить положительные и отрицательные управленческие практики, возникшие из опыта реализации государственной политики, первые из которых следует перенести на

реализацию политики в других областях, а вторые – выявить и воспрепятствовать их распространению. Кроме того, необходимо отметить, какие результаты были достигнуты и не достигнуты и по какой причине; лежит проблема недостижения каких-либо показателей в неправильной формулировке политики или в ее некорректной имплементации. По завершении определенных проектов принимаются кадровые решения о продвижении тех или иных участников проекта. Данные задачи во многом помогают решить оценивание государственной политики.

Под эффективностью государственной политики в общем виде можно понимать, с одной стороны, достижение максимальных результатов при минимальных затратах различного рода ресурсов (финансовых, временных, человеческих и т. д.), с другой стороны, вклад в качественное развитие общества в целом или того его сегмента, на который направлено действие государственной политики.

Эффективность государственной политики является понятием весьма сложным. Проблема ее оценивания состоит в том, что политика, эффективная с точки зрения экономики, может быть неэффективна с социальной и политической стороны. Напротив, государственная политика, которую можно назвать политически эффективной, не всегда является экономически целесообразной. Кроме того, принимая во внимание множество акторов, оперирующих в политическом пространстве, один и тот же результат государственной политики может быть интерпретирован как эффективный с точки зрения одной социальной группы, но неэффективный с позиции других групп [2, с. 327]. Все это подтверждает сложность задач, стоящих перед оцениванием, а также комплексность набора механизмов и методов, использующихся в данном институте.

Для определения эффективности государственной политики и соответствия ее основным направлениям и целям развития общества проводятся различные типы оценивания, среди которых административное, судебное, политическое и научное. В каждом из этих типов существуют собственные субъекты оценивания, они различаются по преследуемым целям и используемым механизмам и инструментам. Самым распространенным в современной практике государственного управления является административное оценивание, в то время как судебное и политическое оценивание проводится реже и только в определенных случаях. Тем не менее неправильно делать вывод о том, что определенный тип оценивания является более эффективным, чем другой, поскольку каждый из них актуален в каждой конкретной ситуации и у каждого из них есть свои ограничения. Однако результаты оценивания будут более объективны тогда, когда выбраны правильные методы и инструменты оценивания, что представляется наиболее сложной задачей для политических акторов в данном контексте.

Наиболее общую классификацию типов оценивания приводит британский ученый М. Скривен, специализирующийся в области оценивания. Он выделяет два вида оценивания: формирующее оценивание (*formative evaluation*) и суммативная оценка (*summative evaluation*) [3, р. 64]. Формирующее оценивание представляет собой предоставление консультации акторам, ответственным за реализацию государственного проекта. Формирующее оценивание производится с целью улучшить конкретную меру государственного влияния. Этот тип оценивания является полезным для усиления внутреннего развития проекта и его улучшения. Формирующее оценивание проводится на всех стадиях выработки политики, однако на каждой стадии необходимо применять его различные методы. Так, на стадии разработки определения проблемы и выработки альтернатив используются анализ литературы, выгодополучателей, построение дерева решений и т. д. На стадии реализации политики актуальными становятся инструменты контроля бюджета, временных интервалов, наблюдение за участниками, проведение интервью и т. д.

Формирующее оценивание является привычной практикой в западных развитых странах. Так, при разработке и реализации ведомственных целевых программ, когда имеют место проведение государственных закупок этапным способом, в Великобритании проводится добровольное оценивание последствий (*peer review*), а в США – *ex-post* анализ издержек-выгод по окончании каждого этапа конкурса. Кроме того, формирующее оценивание является обязательным при рассмотрении финансирования государственных программ. При этом в США проводится детальный анализ издержек-выгод с использованием различных инструментов: от финансового анализа до анализа политических и управленческих последствий и социально-политических рисков [4].

Суммативная оценка производится по окончании реализации политики. По ее итогам является, были ли достигнуты определенные цели. Отличительной чертой суммативной оценки является ее внешний характер и в то же время вовлечение лиц, принимающих решения, в процесс, поскольку от понимания результатов оценивания зависит дальнейшая судьба политического курса: его продолжение, корректировка или прекращение. Суммативная оценка проводится с помощью комбинирования количественных и качественных методов оценивания, таких как измерение показателей, расчет экономики, проведение опросов, фокус-группы, анализ публикаций в СМИ и мнений выгодополучателей.

В развитых странах существуют целые системы оценивания эффективности государственных политик. К примеру, в целях оценивания эффективности государственной социальной политики Германии в 1970 г. создана специальная система социальных индикаторов, которая устанавливает более 400 критериев оценки эффективности в таких сферах, как численность населения, обеспеченность транспортом, образование, здравоохранение, социальная безопасность, доступ к культурным центрам и т. д. Перечисленные показатели рассчитываются ежегодно, а данные доступны с 1950 г. Анализ основных изменений 83 ключевых показателей формирует у немецкого правительства представление об основных трендах в социальной сфере. Кроме того, такая система показателей помогает идентифицировать основные «болевы́е точки» социальной системы Германии и направить внимание и ресурсы в эти области. Данная система была взята за основу многими европейскими странами. К настоящему моменту похожие системы индикаторов разработаны в Швейцарии, Чехии, Норвегии, Австрии и Швеции [5, p. 21].

Таким образом, оценивание эффективности государственной политики является важным механизмом определения степени достижения социально значимых целей и решения важнейших задач государственного управления. Каждый из описанных типов оценивания имеет свои возможности и ограничения в применении. Доминирующие в рамках контекста потребности в применении тех или иных подходов влияют на приоритетное использование соответствующих инструментов оценивания и характер их сочетания друг с другом. Как показывает практика развитых западных государств, совместное использование различных механизмов оценивания способно породить синергетический эффект, который может качественно повлиять на дизайн будущей государственной политики, а также на перспективный для общества баланс политических сил. Сказанное весьма актуально и для Российской Федерации, где институт оценивания в практике государственного управления развит слабо и не является органической частью государственного администрирования по причинам недостатка квалифицированных кадров и отсутствия институциональной базы.

Ссылки:

1. Kaufmann F.-X. The relationship between guidance, control and evaluation // *The public sector – challenge for coordination and learning* / ed. by F.-X. Kaufmann. Berlin ; New York, 1991.
2. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М., 2014.
3. Scriven M. The methodology of evaluation // *Perspectives of curriculum evaluation* / eds. R.W. Tyler, R.M. Gagne, M. Scriven. Chicago, 1967.
4. Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // *Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ*. М., 2006.
5. Noll H.-H. Social indicators and indicator systems: tools for social monitoring and reporting [Электронный ресурс] / OECD World Forum “Statistics, knowledge and policy”. 2004. URL: http://www.gesis.org/fileadmin/upload/institut/wiss_arbeitsbereiche/soz_indikatoren/Publikationen/OECD-Forum-Noll.pdf (дата обращения: 23.03.2017).

References:

Kaufmann, F-X (ed.) 1991, ‘The relationship between guidance, control and evaluation’, *The public sector – challenge for coordination and learning*, Berlin, New York, <https://doi.org/10.1515/9783110857016>.

Noll, H-H 2004, ‘Social indicators and indicator systems: tools for social monitoring and reporting’, *OECD World Forum “Statistics, knowledge and policy”*, viewed 23 March 2017, <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/institut/wiss_arbeitsbereiche/soz_indikatoren/Publikationen/OECD-Forum-Noll.pdf>.

Scriven, M, Tyler, RW, Gagne, RM 1967, ‘The methodology of evaluation’, *Perspectives of curriculum evaluation*, Chicago.

Soloviev, AI 2014, *Adoption and implementation of government decisions*, Moscow, (in Russian).

Tsygankov, DB 2006, ‘Russian policy cycle: evaluation approach’s deficiency’, *Otsenka politik i novaya politicheskaya ekonomiya: instrumenty analiza ekonomicheskikh reform*, Moscow, (in Russian).