

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

МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

EVALUATION METHODS AND TOOLS OF THE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICY

Аннотация:

Определение эффективности выбранной политической стратегии и государственной политики является одной из важнейших методологических и практических проблем. Для ее решения в практике государственного управления используется инструмент оценивания государственной политики. В статье анализируются основные теоретические наработки в сфере оценивания эффективности государственной политики, приводятся примеры различных механизмов и методов оценивания.

Ключевые слова:

государственная политика, государственное управление, результативность, количественные показатели, эффективность, стабильность политической системы, оценивание.

Summary:

The determination of the efficiency of the chosen political strategy and public policy is one of the most important methodological and practical problems. To solve these problems, the evaluation tool of public policy is used in the practice of public administration. This article analyzes the main theoretical approaches to evaluation of the efficiency of public policy and gives an example of different evaluation methods and tools.

Keywords:

public policy, public administration, effectiveness, quantitative indicators, efficiency, stability of the political system, evaluation.

Изучение государственной политики является одним из важнейших направлений политической науки. Под государственной политикой принято понимать совокупность внутренне взаимосвязанных, сформированных на основании определенных принципов целей и действий, направленных на решение масштабных общественных задач и осуществляемых правительством и гражданскими акторами на определенной организационной и нормативно-правовой основе [1, с. 421]. В своем становлении государственная политика проходит три условных этапа: выработка, реализация и оценивание результатов и эффективности. Рассмотрению последнего этапа посвящена данная статья.

Выработка государственной политики не заканчивается на ее внедрении. После того как определенная политика была введена в практическое поле, возникает множество завершающих состояний: часто с завершением определенного проекта прекращается финансирование, утрачивают полномочия определенные лица и институты. Поэтому по окончании внедрения политики необходимо принять новое решение о продолжении, прекращении или установлении новых параметров для реализации государственной политики.

На данном этапе политического цикла следует выявить положительные и отрицательные управленческие практики, возникшие из опыта реализации государственной политики, первые из которых необходимо перенести на реализацию политик 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. Данные задачи во многом помогают решить оценивание государственной политики.

В англоязычной литературе в контексте оценивания государственной политики широко используются два термина, которые не синонимичны друг другу: «оценивание результативности» (*output evaluation*) и «оценивание эффективности» (*outcome evaluation*). Разведение данных понятий весьма важно, поскольку представляет два типа оценивания, каждый из которых использует собственную методологию и инструментарий.

Оценивание результативности подразумевает оценку конкретных результатов проекта. Такая оценка возможна только для проектов, к которым были разработаны конкретные количественные показатели. Применительно к сфере публичной политики оценку результатов применяют для констатации фактов работы государственных органов, а именно выявления отношения количественных показателей оказанных ими услуг к плановым показателям. Такая оценка применяется в большинстве в государственных программах, где наличие показателей и индикаторов

является неотъемлемой частью реализации документа. Оценка результативности активно используется в развитых странах, например в Германии, где разработана система социальных индикаторов, в которую входит более 400 показателей. Отслеживая корреляцию данных показателей и тренды изменения их значений, немецкое правительство имеет представление об основных тенденциях развития социальной системы в стране и ее «болевых точках» [2].

Вместе с понятием результативности в научной литературе существует и понятие эффективности государственной политики. Здесь речь идет не просто о достижении задокументированных показателей, но о том эффекте, который политическое решение вызвало в различных сферах жизни государства. Происходит оценивание общих результатов проекта в сравнении с ожидаемыми, производится анализ результатов, которых не удалось достичь, вырабатываются рекомендации для дальнейшего планирования деятельности государственной власти.

Особенно сложно оценить политическую эффективность государственной политики, под которой понимаются сохранение стабильности и устойчивости политического режима, укрепление позиций действующей власти, повышение доверия к собственной деятельности [3]. В то же время стабильность и устойчивость политической системы возникает при выполнении властными структурами явных или латентных социальных функций. Особенно ярко политическая эффективность действий государственной власти выражается в странах с высокой культурой политического участия граждан.

Оценивание эффективности государственной политики несет в себе ряд методологических и практических проблем, среди которых проблемы идентификации политических целей, надлежащего определения критериев эффективности, разграничения политических эффектов от других эффектов реализации проекта, поливариантности политического контекста [4, р. 175].

Первые три проблемы могут быть решены путем тщательной разработки проекта исследования, принятия соответствующих решений о структуре и стратегии оценивания, которые станут рамками для сбора и анализа данных [5, р. 39]. В то же время четвертая проблема – политический контекст – не поддается контролю. Хотя целью оценивания является представить наиболее объективную информацию о проведении политики, эта деятельность происходит в рамках определенного политического контекста, и многие лица, принимающие решения, могут подчеркивать этот момент, чтобы выставить себя в лучшем свете. Кроме того, еще одной проблемой оказывается то, что заказчики оценивания хотят получить немедленную информацию о политических эффектах, в то время как многие эффекты от реализации государственной политики являются отложенными.

В зависимости от субъекта государственная политика подвергается административному, судебному, политическому и научному оцениванию [6, р. 176]. Каждый из данных типов оценивания использует собственный инструментарий.

Суть административного оценивания сводится к оцениванию степени достижения задач государственной политики при минимальных затратах и минимальной нагрузке на потребителей [7, р. 185]. При административном оценивании рассматривается не столько эффективность работы государственного органа, сколько ее результативность. Административным оцениванием занимаются специальные агентства, финансовые, юридические и политические обозреватели, частные консультанты. Главной задачей административного оценивания является увеличение эмпирической базы политических решений с целью сделать процесс государственного регулирования более прозрачным и подотчетным [8]. К данному типу оценивания относится широко используемая в зарубежной и российской практике оценка регулирующего воздействия.

Судебное оценивание касается принципиальных правовых вопросов, в рамках которых разрабатывается и внедряется государственная политика. Судебное оценивание может быть инициировано как судами, так и по запросу физических лиц или организаций, подающих жалобу на введение определенных политических мер. В самых крайних случаях суд может признать государственную политику неконституционной и обязать законодательный или исполнительный орган пересмотреть ее. В некоторых юрисдикциях суды имеют право оценить не только масштаб политической власти, но также разумность применения этой власти в конкретной ситуации. Таким примером является США, где суды оценивают, соответствует ли программа, принятая правительством, актуальной повестке дня [9, р. 26].

Третьим типом оценивания является политическое оценивание. Оно основано на менее систематическом и тщательном сборе и интерпретации информации о государственной политике. Политическое оценивание не является оцениванием в классическом понимании, а скорее обеспечивает понимание политики в позитивном или негативном смысле [10]. Цель данного вида оценивания прямо коррелирует с конкуренцией между политическими партиями. Политические партии, способствующие проведению определенной политики, заинтересованы в том, чтобы создать позитивный образ своей политической линии, в то время как оппозиционные партии борются за формирование негативного имиджа политики, проводимой их оппонентами. Множество

других акторов, оперирующих в политическом пространстве, таких как научно-исследовательские институты или группы интересов, могут использовать политическое оценивание для собственных целей. В этом случае возникает риск использования оценивания в качестве политического инструмента, а не в целях измерения действительных политических эффектов.

Наконец, оценивание политики может происходить при помощи научных методов. Целью научного оценивания является поиск объективных ответов на вопрос, является ли государственная политика эффективной или нет. Научное оценивание политики проводится представителями социальных наук или экспертами в определенной области, знакомыми со стандартами проведения научных исследований. Хотя политические решения могут основываться на результатах научного оценивания, они часто подкрепляются практическими данными. Характерной чертой научного оценивания является использование экспериментальных и квазиэкспериментальных методов. Они существуют в тесной связи с методами, используемыми в социальных науках, поскольку их главными принципами являются точность и объективность полученных данных.

Каждый из перечисленных видов оценивания реализуется на практике различным образом в каждой юрисдикции. В одних юрисдикциях оценивание закреплено на законодательном уровне, органично встроено в систему органов исполнительной власти и является одной из функций государственных органов (например, США). В других за счет развитости и активности негосударственного сектора и научного сообщества оценивание эффективности государственной политики является очень распространенным. Используются такие методы, как рейтингование (Швеция), анализ законодательных актов на наличие избыточной административной нагрузки (Бельгия), и другие специальные методики [11, с. 331].

В Российской Федерации в настоящее время система оценивания эффективности государственной политики находится в стадии своего становления. В России складывается собственная модель оценивания эффективности государственной политики с учетом научных разработок, лучших мировых практик в области оценивания, а также особенностей российской политической культуры и политического процесса.

Ссылки:

1. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М., 2014.
2. Noll H.-H. Social indicators and indicator systems: tools for social monitoring and reporting [Электронный ресурс]. URL: http://www.gesis.org/fileadmin/upload/institut/wiss_arbeitsbereiche/soz_indikatoren/Publikationen/OECD-Forum-Noll.pdf (дата обращения: 28.05.2015).
3. Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2010.
4. Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. L., 2012.
5. Research methods in politics / P. Burnham, K.G. Lutz, W. Grant, Z. Layton-Henry. Basingstoke, 2008.
6. Knill C., Tosun J. Op. cit. P. 176.
7. Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford, 2009.
8. Radaelli C.M. The diffusion of regulatory impact assessment: best practice or lesson-drawing? // European Journal of Political Research. 2004. Vol. 43, no. 5. P. 723–727.
9. Adolino J., Blake C. Comparing public policies: issues and choices in six industrialized countries. Washington DC, 2011.
10. Fischer F. Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford, 2003.
11. Соловьев А.И. Указ. соч. С. 331.

References:

- Adolino, J & Blake, C 2011, *Comparing public policies: issues and choices in six industrialized countries*, Washington DC.
- Burnham, P, Lutz, KG, Grant, W & Layton-Henry, Z 2008, *Research methods in politics*, Basingstoke.
- Dimitrova, YuB 2010, *Political efficiency of regional authorities functioning in modern Russia*, PhD in Political Science thesis, Moscow, (in Russian).
- Fischer, F 2003, *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford.
- Howlett, M & Ramesh, M & Perl, A 2009, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Oxford.
- Knill, C & Tosun, J 2012, *Public policy. A new introduction*, London.
- Noll, H-H 2015, *Social indicators and indicator systems: tools for social monitoring and reporting*, viewed 28 May 2015, <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/institut/wiss_arbeitsbereiche/soz_indikatoren/Publikationen/OECD-Forum-Noll.pdf>.
- Radaelli, CM 2004, 'The diffusion of regulatory impact assessment: best practice or lesson-drawing?', *European Journal of Political Research*, vol. 43, no. 5, pp. 723–727, <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x>.
- Soloviev, AI 2014, *Adoption and implementation of government decisions*, Moscow, (in Russian).