

На правах рукописи

Блинова Елена Александровна

**АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: МЕТОДОЛОГИЯ
И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Санкт-Петербург – 2012

Работа выполнена на кафедре политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Научный руководитель: Доктор философских наук, профессор
Сморгунов Леонид Владимирович

Официальные оппоненты: **Еремеев Станислав Германович**
Доктор экономических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, декан факультета политологии

Трегубов Михаил Владимирович
Кандидат юридических наук, кандидат политических наук, доцент, Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заместитель декана юридического факультета

Ведущая организация: Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена

Защита состоится «___» _____ 2012 г. в _____ часов на заседании Совета Д 212.232.14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 193311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3, 7-й подъезд, аудитория – _____.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки имени А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук

В. Г. Белоус

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

В условиях демократического государства необходимыми требованиями политического процесса выступают открытость, прозрачность и подотчетность действий избранных властей. Для достижения этих характеристик политического процесса во многих странах мира, как в признанных демократиях, так и в транзитных странах применяют анализ и оценку государственных программ, политик и оценку регулирующего воздействия. Опыт зарубежных стран показал, что применение системы анализа и оценки программ существенно повышает эффективность государственного управления.

Актуальность анализа и оценки программ в мире в последнее время возросла, во-первых, в связи с тенденцией международных организаций использовать в своей деятельности в развивающихся странах механизмы оценки для контроля и получения обратной связи от реализуемых ими программ с целью их корректировки и улучшения. Вторым фактором увеличения востребованности анализа и оценки программ стало внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в ряде стран мира, которое также предполагает использование процедур оценивания. Еще одним значимым моментом стали изменения в характере взаимоотношений государства и гражданского общества, зарождение общества знания, появление сетевых форм координации, тенденции к большей демократизации и учету мнения структур гражданского общества в процессе принятия политических решений.

Концепция «анализа и оценки программ и политик» (англ. Policy and Program Evaluation) как научная дисциплина и профессиональная деятельность в политической сфере широко известна и развита на Западе, где она не только является продуктом научного исследования, но и функционально встроена в систему государственного управления.

В России анализ и оценка программ появились в середине 1990-х гг. сначала в сфере некоммерческих организаций, куда их принесли западные организации-доноры. В сферу российского государственного управления анализ и оценка программ проникают с некоторым запозданием и встречают на своем пути преграды организационного характера, несмотря на очевидную потребность в данных механизмах системы государственного управления.

В рамках диссертационного исследования анализируется общая сфера анализа и оценки программ, представляющая собой управленческую область получения данных обратной связи по государственным или муниципальным программам (“program feedback data”). В рамках этой общей сферы в зависимости от цели и способа проведения исследования, ориентации на заказчика, и т.п. выделяются: (1)

«измерение эффективности» или иначе «мониторинг результативности» (“performance measurement”), (2) «мониторинг» (“monitoring”) и (3) «оценка программ» в более узком смысле (“program evaluation”). Необходимо отметить, что оценивание выступает здесь более общим термином по сравнению с экспертизой, так как под экспертизой понимается специфический социологический метод, вид экспертного опроса, предполагающий получение нового знания за счет использования суждений экспертов-специалистов в определенной области.

Знание о методологии и практике применения анализа и оценки государственных программ в России и за рубежом углубляет и конкретизирует представление о способах увеличения экономической и социальной эффективности государственного управления и повышения демократичности политической системы. Этим определяется теоретическая и практическая значимость исследования проблемы.

Степень научной разработанности проблемы

1. Использование механизмов анализа и оценки государственных программ началось в США и некоторых странах Европы с 1960-х гг. На формирование теории оценочных исследований повлияли более ранние разработки специалистов из нескольких научных областей – социологии, психологии, оценки образования. Среди них можно назвать П. Лазарсфельда, К. Левина, Р. Тайлера¹.

2. Позже, начиная с 1970-х гг., М. Скривен, Э. Сачман, Х. Чен, П. Росси, С. Нэйджел, М. Паттон, М. Алкин, К. Вейс, Д. Стафлбим, Э. Губа и др.² углубили теоретическую базу анализа и оценки программ в плане развития методов, роли ценностей в оценивании, использования результатов оценки для улучшения программ.

¹ Lewin K. Action research and minority problems // Journal of Social Issues. 1946. № 2(4). Pp. 34-46. ; Tyler R. W., Wolf R. M. Crucial issues in testing. Richmond, CA: McCutchan Pub. Corp., 1974. 170 p. ; Лазарсфельд П. Измерение в социологии // Американская социология: Перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972. С. 134-150.

² Scriven M. Evaluation thesaurus. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1991. 393 p. ; Suchman E. A. Evaluative research: principles and practice in public service & social action programs. N.Y.: Russell Sage Foundation, 1967. 186 p. ; Chen H.-T. Theory-driven evaluations. Newbury Park, CA : SAGE Publications Inc, 1990. 326 p. ; Rossi P. H. Evaluation: A systematic approach. Newbury Park, CA : SAGE Publications Inc., 2004. 480 p. ; Nagel S. Public policy studies. N.Y.: Nova Publishers Inc., 2002. 118 p. ; Patton M. Utilization-focused evaluation: the new century text. Newbury Park, CA : SAGE Publications Inc., 1997. 431 p. ; Alkin M. Evaluation roots: tracing theorists' views and influences. Newbury Park, CA : SAGE Publications Inc., 2004. 424 p. ; Weiss C. Evaluation: methods for studying programs and policies. Michigan: Prentice Hall, 1998. 372 p. ; Stufflebeam D. L., Shinkfield A. J. Evaluation theory, models, and applications. N.Y.: John Wiley and Sons, 2007. 736 p. ; Guba E. G., Lincoln Y. S. Fourth generation evaluation. SAGE, 1989. 296 p.

3. Одной из важных проблем оценочных исследований является валидность данных. Разработкой этой проблемы занимались такие ученые как Л. Кронбах, Д. Кэмпбелл, Т. Кук, И. Линкольн, Э. Губа и др.³

4. В России тема анализа и оценки программ не столь популярна, однако отдельные авторы, подробно изучив зарубежный опыт, также публикуют научные труды. Их работы касаются не только вопросов методологии анализа и оценки программ, но также посвящены изучению практических аспектов оценивания программ, применительно к современному государственному управлению в России. В частности, можно отметить работы таких исследователей как А. Н. Беляев, В. А. Маршаков, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков, А. И. Кузьмин, Е. С. Кузнецова, Н. А. Кошелева, Т. В. Макарова, Л. А. Владыко, В. Балакирев, А. В. Курочкин и др.⁴ Несмотря на это, механизмы, способы и виды анализа и оценки программ в российском государственном управлении остаются слабо изученными.

5. Анализ и оценка государственных программ встроены в цикл принятия политических решений. Г. Лассуэлл, Г. Саймон, Д. Истон, Г. Алмонд, Ч. Линдблом, Л. Герстон, А. А. Дегтярев, К. В. Симонов, В. П. Пугачев, А. И. Соловьев и др.⁵ внесли вклад в понимание теории процесса принятия политических решений.

³ Cronbach L. J., Meehl P. E. Construct validity in psychological tests // *Psychological Bulletin*. 1955. № 52. Pp. 281-302. ; Кэмпбелл Д. Модели экспериментов в социальной психологии и прикладных исследованиях. М. : Прогресс, 1980. 390 с. ; Cook T. D., Campbell D. T. *Quasi-experimentation: design & analysis issues for field settings*. Chicago : Rand McNally College, 1979. 405 p. ; Guba E. G., Lincoln Y. S. *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco CA : Jossey-Bass, 1992. 423 p.

⁴ Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Текст] : препринт WP8/2005/01 / А. Н. Беляев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков; М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 54 с. ; Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М. : Престо-РК, 2009. 396 с. ; Маршаков В. А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы // *Оценивание программ и политик: методология и применение*. Сборник материалов. Вып. 1. М., 2006. С. 182-209. ; Цыганков Д. Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // *Оценка программ: методология и практика* / под ред. А. И. Кузьмина и др. М. : Престо-РК, 2009. С. 170-192. ; Владыко Л. Использование оценки в грантовой программе Красноярского края // *Оценка программ: методология и практика* / под ред. А. И. Кузьмина и др. М. : Престо-РК, 2009. С. 219-232. ; Т. Макарова Особенности оценки государственных и муниципальных программ // *Оценка программ: методология и практика* / под ред. А. И. Кузьмина и др. М. : Престо-РК, 2009. С. 202 - 219. Курочкин А. В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы в РФ // *ПОЛИТЭКС*. 2011. № 1. С. 117-125.

⁵ Lasswell H. D. *The decision process: seven categories of functional analysis*. Maryland : Bureau of Governmental Research, College of business and Public Administration, University of Maryland, 1956. 23 p. ; Simon H. A. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Free Press, 1997. 368 p. ; Easton D. *An approach to the analysis of political system* // *World Politics*. 1957. Vol. 9, № 3. P. 383-400. ; Almond G. A., Powell G. B., Jr. *Comparative politics today*. N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1996. P. 28-30. ; Lindblom C. E. *The policy-making process*. Prentice-Hall, 1980. 131 p. ; Gerston L. N. *Public Policy Making: Process and Principles*. M.E. Sharpe, 2010. 160 p. ; Дегтярев А. А. *Принятие политических решений: Учебное пособие*. М. : КДУ, 2004. 416 с. ; Симонов К. В. *Политический анализ: Учебное пособие*. М. : Логос, 2002. 152 с. ; Пугачев В.П., Соловьев А.И. *Процесс принятия политических решений // Введение в политологию*. М.: Аспект Пресс, 2004. 479 с.

Дальнейшего уточнения требует статус анализа и оценки программ в системе государственного управления, следует ли его трактовать как менеджериальный инструмент, или можно говорить о том, что оценивание представляет собой самостоятельную функцию управления.

6. Особенности административной реформы в России рассматривались в работах А. Ф. Ноздрачева, О. В. Гаман-Голутвиной, Л. В. Сморгунова, Т. А. Кулаковой и др. Также в данном диссертационном исследовании была использована теория организационного дизайна Г. Минцберга⁶. Нуждаются в анализе вопросы влияния теоретических оснований административной реформы в России на выбор конкретных видов анализа и оценки программ.

7. Большой вклад в анализ проблем и особенностей понятия эффективности государственного управления сделан коллективом авторов Санкт-Петербургского государственного университета, в том числе А. В. Курочкиным, Т. А. Кулаковой, Л. В. Сморгуновым⁷. Однако вопросы механизмов и процедур измерения эффективности остаются не до конца разработанными.

8. Для целей данного диссертационного исследования важную роль играют разработки в области сетевых взаимодействий государства и общества, вопросы «публичного руководства» (governance) и менеджмента «публичных ценностей». В условиях роста требований демократизации политического процесса функция оценивания выступает в роли социально-политического фактора, а не просто научно-исследовательской процедуры. Тему сетевых взаимодействий и «руководства» разрабатывали следующие авторы: Дж. Марч, Дж. Олсен, Б. Г. Питерс, Р. Родес,

⁶ Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9-21. ; Административная реформа в России: Научно-практическое пособие. /Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : ИНФРА-М, 2006. 549 с. ; Сморгунов Л. В., Административная реформа в России: автономия государства и его способности к управлению // Проблемы современного государственного управления в России. Вып. 1 (6). М.: ЦУП, 2007. ; Кулакова Т. А., Административные режимы принятия решений в различных организационных структурах // Демократия и управление. 2009. № 1 (5). ; Гаман – Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 24-46. ; Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. СПб. : Питер, 2004. 512 с.

⁷ Сморгунов Л. В. Система оценки эффективности государственного управления в РФ: проблемы и перспективы развития // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). 2009. № 1 (7). С. 18-24. ; Сморгунов Л.В. Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // Политэкс. Политическая экспертиза. Альманах. Вып. 2. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2005. С. 213-225. ; Сморгунов Л.В. Сравнительное государственное управление: Теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. 228 с. ; Сморгунов Л.В. Консолидация демократии и проблема формирования эффективного государства в России // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 6. Вып. 2. 1998. ; Государственная политика и управление. Концепции и проблемы государственной политики и управления: учебник: в 2 ч. Ч.1 / Под ред. Л. В. Сморгунова. М. : РОССПЭН, 2006. 384 с. ; Курочкин А. В. Эффективность государственного управления // Государственное управление и политика. Учебное пособие / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб. : Изд. С.-Петерб. ун-та, 2002, 564 с. ; Кулакова Т. А. Разработка политико-управленческих решений // Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. Учебник в 2 ч. Ч.2 / Под ред. Л. В. Сморгунова. М. : РОССПЭН. 2007. 495 с. С.87 - 99.

Т. Берцель, Д. Стокер, Дж. Куйман, Л. В. Сморгунов, Г. В. Градосельская и др.⁸. В аспекте анализа и оценки программ требуется дополнительная разработка вопроса степени влияния данной управленческой функции на демократизацию общественных отношений.

9. Кроме того, необходимо отметить исследования вопросов анализа и оценки программ в области экономики, под названием «исследование систем управления» (авторы: В. И. Мухин, В. В. Глущенко, Е. В. Фрейдина, З. М. Макашева и др.⁹). Изучению программно-целевого подхода в управлении посвящены работы Б. З. Мильнера, Б. А. Райзберга, А. Г. Лобко, В. Н. Архангельского и др.¹⁰.

Несмотря на разнообразие научных работ, затрагивающих как общие, так и частные вопросы проведения анализа и оценки программ в зарубежных странах, все же многие аспекты оценивания государственных программ в России остаются нераскрытыми, требуется освоение зарубежного опыта и знаний. К тому же до сих пор остается неисследованной специфика видов и механизмов оценивания, применяющихся в российском государственном управлении. Влияние особенностей организационной структуры системы органов власти на выбор тех или иных видов анализа и оценки программ не рассматривалось.

Цели и задачи исследования

Цель настоящей работы – дать систематизированное представление об анализе и оценке программ, изучить теорию и методологию анализа и оценки государственных программ и проанализировать практику применения анализа и оценки программ в системе государственного управления России.

Для реализации этой цели в диссертации ставятся и решаются следующие задачи:

⁸ March J. G., Olsen J. P. Democratic governance. Free Press, 1995. 293 p. ; Pierre J., Peters B. G. Governance, politics and the state. Macmillan, 2000. 231p. ; Rhodes R. A. W. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Open University Press, 1997. 235 p. ; Borzel T. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2. ; Stoker, G. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal. Vol. 50. 1998. Pp. 17-28. ; Kooiman, J. Governing as Governance. Sage publications. 2003. 264 p. ; Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. Полис. 2001. №3. С. 103-112. ; Сморгунов Л. В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии КГУ. 2010. № 2. С.132-135. ; Градосельская Г. В. Сетевые измерения в социологии: Учебное пособие / Под ред. Г. С. Батыгина. М.: Издательский дом «Новый учебник», 2004. 248 с.

⁹ Игнатъева А. В., Максимцов М. М. Исследование систем управления: Учеб. пособие для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 157 с. ; Мухин В. И. Исследование систем управления: Учебник для вузов. М. : Экзамен, 2003. 384 с. ; Глущенко В. В., Глущенко И. И. Исследование систем управления: социологические, экономические, прогнозные, плановые, экспериментальные исследования: Учеб. Пособие для вузов. г. Железнодорожный. : Крылья, 2004. 416 с. ; Макашева З. М. Исследование систем управления : учебное пособие. М. : КНОРУС, 2009. 176 с.

¹⁰ Архангельский В. Н. Территориальное управление развитием науки и техники. М. : Экономика, 1985. 144 с. ; Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. М. : Наука, 1980. 401 с. ; Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление : Учебник для вузов по экономическим специальностям и направлениям. М. : ИНФРА-М, 2002 . 428 с.

- Выявить эволюцию и различные варианты анализа и оценки программ, изучить предпосылки возникновения анализа и оценки государственных программ в Западных странах, определить специфику и значение практического применения оценивания, получить знания о профессии оценивания, включая основные термины, профессиональные организации, стандарты;

- Изучить теоретический ракурс оценивания, дать характеристику и критическую интерпретацию основных видов этой важной управленческой функции, проанализировать главные методы исследования;

- Рассмотреть методологию оценки государственных программ в контексте возможностей ее применения для оценивания государственных программ в России и раскрыть ее основные содержательные проблемы, установить политическое значение систем анализа и оценки программ;

- Изучить опыт и выявить политические факторы системы анализа и оценки программ в России, выделить государственные и негосударственные виды анализа и оценки программ, определить степень открытости органов государственной власти к оценке;

- Определить перспективы дальнейшего развития анализа и оценки государственных программ в России и включения общественных структур в процесс принятия решений.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования выступает программный метод и государственные программы как управленческий инструмент в российском государственном управлении. Предметом является система анализа и оценки государственных программ как способ повышения их эффективности.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили фундаментальные выводы, положения, концепции и гипотезы, изложенные в трудах зарубежных и отечественных ученых в рамках теории анализа и оценки программ, а также теория принятия политических решений, теория организационного развития, институциональный подход, концепция «публичного руководства» (governance).

Автором используются следующие общенаучные методы: системный подход, абстрактно-логический метод, позволяющие раскрыть многообразие проявлений изучаемого объекта, определить место предмета исследования в разрабатываемой отрасли науки.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Бюджетный кодекс РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. В

диссертации также было уделено внимание отчетам международных ассоциаций в области оценки программ, а также отчетам и публикациям некоммерческих организаций в России, проводивших оценочную деятельность.

Научная новизна диссертационного исследования определяется недостаточной изученностью в отечественной политической науке проблем анализа и оценки программ, включая разработки зарубежных авторов в области методологии и использования результатов оценки. В диссертационном исследовании автором:

- Дана классификация подходов в области теории и методологии анализа и оценки программ, существующих на данный момент в научной сфере зарубежных стран и в России;

- Проанализированы актуальные виды анализа и оценки программ, применяемые в российском государственном управлении, такие как мониторинг и оценка эффективности затрат. Выявлены слабые места используемой системы анализа и оценки программ в России, указаны недостающие механизмы оценки;

- Показано несоответствие на практике организационного дизайна российской системы государственного управления теоретическим основаниям модели нового государственного менеджмента и, как следствие, выявлен недоучет системы анализа и оценки программ. Раскрыты противоречия в системе становления практики анализа и оценки программ практике бюджетирования, ориентированного на результат;

- Доказано, что неразработанность рыночных и сетевых механизмов координации деятельности в системе российского государственного управления влияет на выбор упрощенных видов анализа и оценки программ, что снижает демократичность процесса оценивания;

- Проанализированы особенности оценки программ в сфере некоммерческих организаций России и выявлено, что в третьем секторе используются более действенные виды анализа и оценки программ в плане учета последствий и социальной эффективности программ. Это связано с большим использованием некоммерческими организациями сетевых форм взаимодействия с клиентами, чем в государственном секторе. Данный факт демонстрирует способность оценивания выходить за рамки чисто экономической процедуры.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Сформулировано авторское определение анализа и оценки государственных программ как управленческой функции, носящей процессуальный характер и пронизывающей весь политико-управленческий цикл осуществления государственных программ и политик, призванной увеличить их эффективность и результативность, а также повысить подотчетность органов власти перед гражданами.

2. Актуальность анализа и оценки программ возросла не только за рубежом, но и в России в связи с внедрением нового способа формирования и осуществления бюджета – бюджетирования, ориентированного на результат и применением программно-целевого подхода в управлении. Вторым фактором повышения политического значения анализа и оценки программ стала тенденция формирования сетевого информационного общества, требующего от государства большей прозрачности и демократичности.

3. Концепция нового государственного менеджмента, признанная учеными в качестве одного из идеологических оснований административных реформ в России несет в себе иную модель дизайна организационной структуры, нежели модель, которая фактически существует в России. Выявлено несоответствие между координационными механизмами в деятельности системы государственного управления России и теоретическими основаниями нового государственного менеджмента.

4. Расхождение теоретических предпосылок реформ и реальных структурных ограничений влияет на выбор видов анализа и оценки программ и функционирование системы анализа и оценки программ в России. На данный момент используются только наиболее простые виды анализа и оценки программ – мониторинг и измерение эффективности в виде простого контроля затрат и оценки непосредственных результатов. В то же время в рамках нового государственного менеджмента предполагается использование более сложных механизмов оценивания – оценки конечных результатов и оценки эффективности как соотношения «затрат – выгод» или «затрат – результативности».

5. Помимо концептуальных оснований нового государственного менеджмента на идеологию административной реформы в России также оказывают влияние идеи «публичного руководства» (governance). Призванная отражать многообразие взаимодействий между государством и общественными структурами, концепция публичного руководства делает акцент на сетевом механизме координации, значимости переговорного процесса, достижения консенсуса и доверия между участниками взаимодействия. Именно этим целям призваны служить анализ и оценка с позиции «руководства». В данных условиях анализ и оценка программ приобретают статус функции государственного управления, пронизывающей весь процесс принятия решений, призванной обеспечивать солидарность, стабильность и социальную эффективность государства.

6. Запуск нового вида федеральных программ, называемых государственными программами, вместо долгосрочных целевых программ, в России только начался на нормативно-правовом уровне. Однако именно государственные

программы представляются шагом в сторону внедрения более эффективных видов оценки и соответственно улучшения качества функционирования государственных органов. Ощущается потребность в более выраженном демократическом характере государственной деятельности, этому может способствовать применение экспертной внешней оценки.

7. В третьем секторе России организационный дизайн некоммерческих организаций и методологическая поддержка зарубежных организаций-доноров позволили реализовывать и продвигать более сложные и эффективные виды оценки программ, в том числе оценку воздействия и проведение общественной экспертизы. С применением более сложных форм анализа и оценки программ в государственном секторе вслед за успешными примерами оценки в третьем секторе анализ и оценка программ могут обрести политическое значение, а не только технико-менеджеральный характер как на данный момент.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Выводы настоящей работы могут иметь ценность как в теоретическом плане – в аспекте разработки методологии применения анализа и оценки государственных программ в условиях трансформирующихся политико-экономических систем, так и в практической плоскости – с точки зрения востребованности органами муниципальной и государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при организации работы по обеспечению эффективности их деятельности.

Применение результатов исследования возможно и в процессе преподавания учебного курса «Анализ и оценка программ и политик» студентам факультетов политологии высших учебных заведений.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка литературы.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы нашли свое отражение в докладах и статьях (общим объемом 3,3 п. л.), в том числе в 3 статьях в научных журналах, рекомендованных ВАК для публикации основных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Также научные результаты прошли апробацию в ходе работы диссертанта над грантом РГНФ № 07-03-00553а «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России».

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение включает в себя обоснование актуальности исследования, характеристику разработанности данной проблемы в научной литературе,

формулировку целей и задач работы, определение объекта и предмета диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретические и методологические основания анализа и оценки программ» содержит теоретико-методологическую основу исследования. В ней обобщаются научные достижения как зарубежных, так и отечественных исследователей в области разработки, проведения и применения результатов анализа и оценки программ. Здесь формулируются основные теоретические положения, на которые автор опирается во второй главе при анализе практики применения анализа и оценки программ в России.

В **первом параграфе «Понятие «анализа и оценки программ» и профессионализация индустрии оценки за рубежом»** дается общее определение анализа и оценки программ, анализируются задачи, которые призвано решать оценивание, и трудности, возникающие при использовании анализа и оценки программ на практике, анализируются основные компоненты становления оценивания программ в качестве профессиональной деятельности. В первом параграфе содержатся 4 пункта: «Варианты получения экспертного знания в государственном управлении», «История возникновения и развития анализа и оценки политик и программ», «Национальные и международные профессиональные объединения в области анализа и оценки программ и политик» и «Этические проблемы проведения оценочных исследований».

В пункте «Варианты получения экспертного знания в государственном управлении» автором анализируются сходства и различия анализа и оценки программ с политическим анализом. В общем плане, анализ и оценка программ во многом опираются на политический анализ и пересекаются с ним по предмету исследования, тем не менее, западные авторы разграничивают эти два поля исследования политики. В принципе, оценивание не должно давать рекомендаций, основываясь на информации, полученной в ходе исследования, в связи с тем, что рекомендации должны основываться на несколько иной, более полной информации. В то же время именно политический анализ должен давать рекомендации о предпочтительности той или иной политической альтернативы. Эти рекомендации будут основываться не только на данных, полученных в ходе оценивания, но также и на знаниях другого рода. Второй существенный момент – в рамках общей сферы анализа и оценки программ существует важное деление исследовательских процедур на три вида – мониторинг (monitoring), измерение эффективности (performance measurement) и оценку программ (program evaluation) в более узком смысле. Если рассматривать программу как открытую систему, то мониторинг, измерение эффективности и оценка программ выступают в качестве инструментов получения обратной связи о

функционировании программы. Эта обратная связь становится новым ресурсом для программы и может привести к изменениям и улучшениям в дизайне и реализации программы. Основная цель измерения эффективности – внешняя отчетность, в том числе финансовая. Главная цель мониторинга – управление программой. Ведущая цель оценивания – улучшение и планирование программ и политик. В плане использования получаемых данных измерение эффективности предоставляет обратную связь по эффективности исполнения программы внешним заинтересованным лицам. Мониторинг предоставляет обратную связь по программным действиям администраторам программы, то есть внутренним пользователям. Оценивание предоставляет обратную связь относительно конечных результатов программы и влияния программы лицам, принимающим политические решения и занимающимся планированием программ.

В пункте «История возникновения и развития анализа и оценки политик и программ» выделяются 3 волны развития оценки программ и политик. Показано, что на каждом этапе использовались различные виды и механизмы оценки программ в зависимости от проводимых административных реформ и социально-экономических условий в обществе в каждый конкретный период. В первый период 1960-70-е гг. оценивание в первую очередь было ориентировано на получение информации, необходимой для планирования государственных программ, и прогнозирование, также проводилось итоговое оценивание в основном непосредственного продукта от реализации программы (так называемого output). Во втором периоде – период сокращения государственных программ середины 1970-х и 1980-х годов – применялось оценивание эффективности программ по издержкам. Акцент в оценивании был сделан на сокращении бюджетных расходов (так называемых inputs). Третий период связан с внедрением концепции нового государственного менеджмента в международный дискурс и практику в конце 1980-х гг. В оценивании начинают доминировать измерение эффективности, акцент с измерения затрат перемещается на полученный продукт, а также средне- и долгосрочный социальный эффект от проведения политики или программы (так называемые outcomes). Во всех этих периодах анализ и оценка программ использовались как менеджеральный инструмент. На данный момент в связи с тенденциями формирования сетевого информационного общества, требующего от государства большей прозрачности и демократичности, анализ и оценка программ становятся самостоятельной функцией управления.

В пункте «Национальные и международные профессиональные объединения в области анализа и оценки программ и политик» анализируется роль международных ассоциаций для становления анализа и оценки программ в качестве

профессиональной и научной дисциплины, а также помощь в укреплении и распространения практик оценивания в мире.

В третьем пункте «Этические проблемы проведения оценочных исследований» указывается значимость использования различных этических кодексов, стандартов и принципов в профессиональной деятельности оценщиков для успешного решения возникающих этических и смешанных дилемм.

Во втором параграфе **«Виды и методы анализа и оценки программ»**. Материал разделен на 4 раздела: «Виды оценочных исследований», «Направления развития теории анализа и оценки программ», «Понятие программной теории» и «Проблема валидности в анализе и оценке программ».

В пункте «Виды оценочных исследований» даются различные классификации анализа и оценки программ в зависимости от цели исследования, от того на каком этапе цикла принятия политического решения производят оценку, кто осуществляет оценку и др. Подробно анализируются такие перспективные виды оценивания как оценка воздействия, оценка, ориентированная на использование, реалистичная оценка.

В разделе «Направления развития теории анализа и оценки программ» исследуется вклад признанных западных специалистов в области анализа и оценки программ. Указывается, что научные основы оценивания были заложены специалистами из нескольких научных областей – социологии, психологии, оценки образования. Среди них можно назвать П. Лазарсфельда, К. Левина, Р. Тайлера. Позже теория оценивания развивалась в нескольких относительно самостоятельных направлениях. Теоретические основы анализа и оценки программ можно схематично разделить на три направления: во-первых, работы, в которых основное внимание уделяется разработке методов исследования (количественных или качественных), во втором случае акцент сделан на значимости учета ценностей при проведении исследований, и в третьем – приоритет отдается использованию результатов оценки на практике для дальнейшей корректировки программ.

В разделе «Понятие программной теории» анализируется один из наиболее значимых методических подходов в анализе и оценке программ – «оценка, ориентированная на теорию», Х. Ч. Чена. Автор Х. Ч. Чен совместно с П. Росси предложил концепцию «программной теории», позволяющую избежать ограничений выбора того или иного теоретического подхода и уйти от оценки по типу «черного ящика».

В пункте ««Проблема валидности в анализе и оценке программ» рассматриваются плюсы и минусы качественных и количественных методов исследования, их соотношение с проблемой валидности и достоверности получаемых

в ходе исследования данных, а также рассматриваются различные варианты дизайна оценочных исследований.

В третьем параграфе «Методология анализа и оценки программ» осуществляется анализ методологических проблем оценивания. Материал разделен на 4 пункта: «Неоинституциональный подход и соотношение понятий «ценности» и «оценивание», «Новый государственный менеджмент и понятие «эффективности» в оценивании государственных программ», «Место анализа и оценки программ в политико-управленческом цикле», «Концепция «руководства» и анализ и оценка программ как функция государственного управления».

В пункте ««Неоинституциональный подход и соотношение понятий «ценности» и «оценивание» речь идет о специфике анализа и оценки программ в рамках методологии неоинституционализма, отмечается акцент на снижении транзакционных издержек и стремлении ориентироваться не на нормативно-закрепленные виды оценки (как в старом институционализме), а на доминирующие в обществе ценности. Также рассматривается проблема места ценностей в оценивании. Отмечается, что установка классической социологии на проведение беспристрастных объективных исследований затруднила становление оценивания в качестве научной дисциплины и лишь недавние успехи в развитии собственной специфической методологии оценки программ способствовали исправлению ситуации. Также в зависимости от учета ценностей в оценивании выделяются различные подходы: (1) технически-рациональное оценивание (прикладное исследование); (2) теоретически-обоснованное критическое оценивание (чистое абстрактное теоретическое исследование).

В разделе «Новый государственный менеджмент и понятие «эффективности» в оценивании государственных программ» анализ и оценка программ освещаются с точки зрения другой методологии. В концепции нового государственного менеджмента доминирует ориентация на рыночную координацию взаимодействий, и значительная роль отводится понятию эффективности. Поэтому в данном разделе также изучается место понятия эффективности в анализе и оценке государственных программ. Выявлены понятийные различия между терминами эффективность и результативность применительно к государственному управлению и оценке программ. Эффективность (*Efficiency*) – это показатель того, насколько экономно ресурсы (*inputs*) преобразуются в результаты. Результативность (*Effectiveness*) – это степень достижения задач и целей программных воздействий, учитывая их относительную значимость. Применительно к вопросу измерения эффективности и экономичности полученных результатов программы выделяются модели, включающие экономические критерии и относящиеся к многокритериальному

подходу: экономический анализ «затрат – выгод», анализ «затрат – результативности», анализ «затрат – полезности». Эффективность в неденежном выражении, т.е. эффективность в анализе «затраты – результативность» (efficiency in a cost-effectiveness sense) на практике часто более простой и применимый критерий, чем эффективность в денежном выражении, т.е. эффективность в анализе «затраты – выгоды» (efficiency in a cost-benefit sense) в связи со сложностью применения чисто экономических критериев к политической сфере.

В разделе «Место анализа и оценки программ в политико-управленческом цикле» рассматривается встроенность оценивания в политико-управленческий цикл, делается вывод, что на данном этапе развития политической сферы и политической науки анализ и оценка программ пронизывают весь политико-управленческий цикл, и, в целом, можно рассматривать оценивание как управленческую функцию, способствующую получению обратной связи от объекта управления на всем протяжении цикла принятия решений.

В последнем пункте первой главы «Концепция «руководства» и анализ и оценка программ как функция государственного управления» анализ и оценка программ рассматриваются с точки зрения наиболее современной политологической методологии – концепции «руководства» (governance). Целью «руководства» является максимальная эффективность государственного аппарата с точки зрения публичных задач, достигаемая в рамках гражданского общества путем ориентации на доверие и согласие по базовым ценностям. При этом речь здесь скорее идет о социальной эффективности, которая тяжело поддается чисто экономическому анализу. Анализ и оценка программ приобретают характер функции управления в условиях меняющихся отношений государства и общества, тенденции к формированию общества знаний и возникновению сетевых взаимодействий в системе государственного управления. В рамках концепции «руководства» система анализа и оценки программ ведет к демократизации общественных отношений.

Во второй главе «Практика применения анализа и оценки программ в российском государственном управлении» исследуется опыт использования анализа и оценки программ в России, делаются выводы об адекватности применяемых мер, возможности их совершенствовании, даются рекомендации по совершенствованию практики анализа и оценки государственных программ в России. В ней стоит задача понять, актуальны ли анализ и оценка государственных программ для государственных и муниципальных органов России, насколько разнообразны используемые виды анализа и оценки (предварительное оценивание проекта, сопровождающее оценивание реализации, итоговое оценивание полученных результатов и непредвиденных последствий с дальнейшей корректировкой

программы, а не просто мониторинг достижения индикаторов). Анализируется потребность в анализе и оценке программ в государственных структурах в России. Делаются выводы о текущем положении оценки программ в российских государственных органах и в сфере неправительственных организаций.

В первом параграфе «Программно-целевой метод реализации государственной политики» изучается связь между программно-целевым подходом, бюджетированием, ориентированным на результат, и анализом и оценкой программ. Всех их объединяет один ключевой элемент – программа как организованная целеориентированная деятельность, направленная на решение некоей проблемы. Бюджетирование, ориентированное на результат, ставшее особенно актуальным с внедрением подхода нового государственного менеджмента, подразумевает одновременное использование программно-целевого принципа деятельности государственных органов и механизмов анализа и оценки программ для обеспечения обратной связи.

Во втором параграфе «Практические формы проведения анализа и оценки программ в России» на основе нормативно-правовых документов Российской Федерации и субъектов РФ, а также отчетов некоммерческих организаций проводится комплексный анализ видов оценки программ, используемых в России в государственном и третьем секторе. Административные реформы в Российской Федерации с акцентом на введении методов бюджетирования, ориентированного на результат, и программно-целевого управления создали почву для принятия нового для российской системы государственного управления механизма – анализа и оценки программ. Рост потребности в оценке определяется функционированием долгосрочных и ведомственных целевых программ, а с недавнего времени и государственных программ.

Анализ и оценка программ отличаются в государственном секторе и в секторе некоммерческих организаций. В России отмечается низкий уровень открытости органов государственной власти к оценке. В результате анализа нормативно-правовых документов был сделан вывод, что в основном используются виды внутренней самооценки органов власти своих решений и действий посредством мониторинга и слабые попытки внедрения измерения эффективности. При этом измерение эффективности остается не проработанным методически, наблюдается склонность органов власти к упрощению методик проведения оценки эффективности и результативности и сведению их к простому анализу соотношения затрат и непосредственных полученных результатов. Об оценке воздействия мероприятий в рамках программы на изменение социальной обстановки и достижение окончательных социальных результатов пока говорить не приходится. Использование

внешней экспертной оценки не практикуется. Общественная экспертиза указана в качестве желательной, но не обязательной процедуры в ряде федеральных нормативных актов и фактически применяется лишь в незначительном числе регионов России. Наиболее успешно происходит внедрение процедур анализа и оценки на региональном уровне при проведении грантовых программ. В ряде регионов используется предварительная общественная экспертиза проектов, мониторинг и оценка проектов, итоговые отчеты, оценка влияния программы. Успехи эти можно объяснить активным участием некоммерческих организаций и их сотрудничеством с органами власти, а также активной позицией гражданского общества.

В третьем секторе наблюдается несколько иная ситуация с оценкой программ. Будучи более динамичными и социально активными, некоммерческие организации стараются внедрить в свои взаимоотношения с органами власти практику экспертной оценки воздействия и эффективности программ как в форме предварительного оценивания и прогнозирования, так и в виде итоговой оценки.

В третьем параграфе «Влияние организационного дизайна российской системы государственного управления на внедрение механизмов анализа и оценки программ» стоит задача показать взаимосвязь особенностей организационного дизайна российской системы государственного управления с доминирующими видами анализа и оценки программ в России. Для этого рассматриваются изменения, запланированные и произведенные в рамках российской административной реформы, с точки зрения нескольких методологических подходов – концепции организационного развития, концепции нового государственного менеджмента и концепции руководства (governance).

В первом пункте «Особенности организационного дизайна системы государственного управления в условиях российской административной реформы» рассматривается соответствие модели профессиональной бюрократии в теории «организационного развития» Г. Минцберга и базовых идей концепции нового государственного менеджмента. Их объединяет сдвиг властных полномочий на нижние уровни организации, децентрализация власти по вертикали и горизонтали, повышенная ответственность чиновников перед клиентами за результаты своих действий, улучшение компетенции и квалификации чиновников. Возможными вариантами для российской системы государственного управления выступают модели организационного дизайна механистической бюрократии и профессиональной бюрократии.

Организационная структура исполнительных органов власти России опирается на бюрократическую координацию. В то же время новый государственный

менеджмент предполагает особую модель координации (по типу профессиональной бюрократии) и, следовательно, возникает разрыв между реальным состоянием координационных возможностей системы государственного управления РФ и целями и задачами, решаемыми новым государственным менеджментом. Тот факт, что в России еще только формируется полностью рациональная механистическая бюрократия, объясняет трудности внедрения механизмов нового государственного менеджмента в связи с их преждевременностью.

Во втором пункте «Связь координационных механизмов административной реформы и видов анализа и оценки программ в системе государственного управления России» показано, что бюджетирование, ориентированное на результат, как часть концепции нового государственного менеджмента и соответственно как часть организационного дизайна системы управления по типу профессиональной бюрократии, предполагает более развитые механизмы оценки программ по сравнению с затратным бюджетированием. Также указывается, что на идеологию административной реформы в России повлияли идеи «публичного руководства» (governance). Можно сказать, что именно эта концепция лежит в основе предоставления государственных услуг, идеи и практики многофункциональных центров и правительственных порталов. В рамках концепции «руководства» анализ и оценка программ приобретают характер функции управления в условиях меняющихся отношений государства и общества, тенденции к формированию общества знаний и возникновению сетевых взаимодействий в системе государственного управления. В связи с ориентацией на демократизацию политического процесса в стране требуется расширение механизмов анализа и оценки программ, включение в практику экспертных общественных оценок, аудита эффективности контрольно-счетных палат, оценки воздействия программы на значимые сферы общественных отношений.

Трудности с внедрением анализа и оценки программ и бюджетирования, ориентированного на результат, в деятельность российской системы государственного управления обусловлены ее неполным переходом к организационному дизайну профессиональной бюрократии, а точнее тем, что российская система государственного управления только сейчас пытается полноценно перейти к механистической бюрократии веберовского типа. Отсюда возникает склонность органов власти к преимущественному использованию мониторинга и простейших форм оценки эффективности для получения обратной связи от реализации программных воздействий.

Расхождение теоретических предпосылок реформ и реальных структурных ограничений влияет на выбор типов оценивания и функционирование системы оценки программ в России. На данный момент в России используются только

наиболее простые формы оценки – мониторинг и измерение эффективности в виде простого контроля затрат и оценки непосредственных результатов. Однако бюджетирование, ориентированное на результат, как продукт нового государственного менеджмента предполагает использование более сложных механизмов оценивания – оценки конечных результатов и оценки эффективности как соотношения «затрат – выгод» или «затрат – результативности». Налицо противоречия в системе становления практики анализа и оценки программ практике бюджетирования, ориентированного на результат. Незавершенность рыночных и сетевых механизмов координации деятельности в системе российского государственного управления определяет недоучет системы анализа и оценки программ и влияет на выбор упрощенных видов анализа и оценки программ, что снижает демократичность процесса оценивания. Одновременно потребность в более выраженном демократическом характере государственной деятельности требует использования экспертной внешней оценки.

В то же время говорить о том, что анализ и оценка могут приобрести характер функции государственного управления в России, как это заложено в концепции публичного руководства, тоже пока рано. Проблемой нынешней системы государственного управления в России является то, что государственные решения принимаются и оцениваются вне публичного политического пространства. Ближе всего к полноценному использованию анализа и оценки программ в качестве функции управления подошли российские некоммерческие организации. Именно некоммерческие организации России выступают пока главным инициатором внедрения новых форм оценки в деятельность государственных органов. Организационная структура некоммерческих организаций больше подходит под понятие профессиональной бюрократии в связи со стандартизацией квалификации оценщиков и их ориентацией на пользователей. К тому же сетевые механизмы координации также более распространены в третьем секторе, в связи со спецификой их организации и функционирования. Они более ориентированы, чем органы власти, на предоставление своим клиентам услуг на основе прозрачности и социального доверия. Поэтому среди НКО можно встретить наиболее сложные для России виды оценки, включая общественную экспертную оценку и оценку воздействия программ.

Тем не менее, планы по введению на федеральном уровне государственных программ с возможным кругом расширения видов оценки позволяют надеяться на улучшение ситуации с внедрением анализа и оценки программ в органах власти в ближайшем будущем, и на обретение анализом и оценкой программ политического значения, а не только технически-менеджерского характера как на данный момент. Улучшение механизмов взаимодействия государства и структур

гражданского общества за счет внедрения анализа и оценки программ будет способствовать повышению экономической и социальной эффективности деятельности государства, демократизации общественных отношений и росту доверия граждан к государственным структурам.

В **заключении** подводятся общие итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы работы, определяется их значение для дальнейших исследований.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ:

Блинова Е. А. Место категории «ценностей» в оценивании государственных программ // *Право и политика*. – 2012. – № 3. – С. 459–464. 0,7 п.л.

Блинова Е. А. Этические проблемы оценивания программ и их решение в правительстве Канады // *Политика и общество*. – 2012. – № 3. – С. 23–31. 0,8 п.л.

Блинова Е. А. Мониторинг результативности социально-экономического развития в Санкт-Петербурге как разновидность оценивания программ // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. – 2012. – № 1. – С. 86–93. 0,8 п.л.

Публикации в иных изданиях:

Блинова Е. А. Оценивание государственных программ: методология и практические проблемы // *Политические институты в современном мире. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием 10–11 декабря 2010 г., Санкт-Петербургский государственный университет* / Под общ. ред. С. Г. Еремеева, О. В. Поповой. – СПб: ООО «Аллегро», 2010. – С. 42–44. 0,4 п.л.

Блинова Е. А. Политико-административные отношения в контексте современных административных реформ // *Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. / Под ред. Л. В. Сморгунова*. – СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2010. – С. 36–49. 0,4 п.л.

Блинова Е. А. Иерархические и сетевые модели коммуникации в политико-административных отношениях и их потенциал // *Демократия и Управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН)*. СПб. – 2008. – №2 (6). – С. 59–61. 0,2 п.л.