

Региональная экономика

УДК 332.14 + 338.28
ББК У049(2)6-21 + У050.03

ОЦЕНИВАНИЕ ПОЛИТИК И ПРОГРАММ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

И.В. Данилова, А.С. Годовых

В статье представлено теоретическое содержание и роль «оценивания политик и программ» в реформировании государственного сектора России; разработан комплексный методический подход к процедуре оценивания, ориентированный на определение управленческого, социально-экономического и общественного эффекта от реализации региональных программ. Методический подход апробирован при оценке деятельности Министерства экономического развития Челябинской области.

Ключевые слова: *оценивание политик и программ; программно-целевое управление; оценка регулирующего воздействия.*

Оценивание политик, программ, проектов до сих пор недостаточно востребовано в системе государственного управления РФ, а содержание и механизм реализации остаются предметом лишь теоретических дискуссий. В последнее десятилетие в связи с реформой бюджетной сферы появились новые формы и методы управления, разработан комплекс узкоспециализированных методик оценки, объектами которых являются эффективность деятельности государственных и муниципальных структур, качество управления финансами и др.¹. Такой оценочный «бум» не случаен и объясняется, прежде всего, необходимостью решения прикладных проблем: сокращение нерациональных государственных расходов; достижение сбалансированности бюджетной системы; повышение качества государственных услуг; нейтра-

лизация коррупции в секторе государственного управления.

В то же время складывается впечатление о некоторой спонтанности появления отдельных элементов институциональных норм оценки государственных структур, как ответной реакции на возникающие проблемы. Это связано, на наш взгляд, с теоретической неопределенностью функций оценивания политик и программ в системе государственного и муниципального управления. Следует отметить, что в зарубежной практике такого вида оценка стала использоваться в послевоенное время в связи с проблемами кейнсианских методов регулирования экономики; теоретические публикации активизировались в 70–80 годы, в современных условиях оценивание является активно используемым инструментом управления в государственном секторе.

Дефицитность институтов оценки в секторе государственного управления экономики России обусловлена недостаточным вниманием теоретиков и практиков к его роли в механизме реформирования государственного сектора.

Термины «новое государство», «государственное администрирование», «государственный менеджмент», «предпринимательское государство», «государство развития» прочно вошли в концептуальный базис реформ государственного сектора развитых стран, активность которых относится к концу XX века. Перечисленные определители имеют общий знаменатель: они концентрируют внимание на обновлении представлений о механизме координации в государственном секторе. Основной декларируемый тренд кратко раскрывают следующим образом: государство (его органы власти, учреждения) должны предоставлять услуги и функционировать подобно бизнесу, т. е. по рыночным законам и принципам. Концепция тако-

¹ На федеральном уровне Министерство экономического развития РФ разрабатывает систему оценки регулирующего воздействия (направлена на отработку результатов правовых норм и снижение административных барьеров); на региональном уровне – «Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов» (утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 73н), «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утв. Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия от 18 июля 2007 г. протокол № 1), «Методика оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований» (утв. приказом Минфина РФ от 02.08.2004 № 223), а также методики по оценке деятельности местного самоуправления, частные методики оценки целевых программ.

ва: если рынок и государство – два неотъемлемых компонента современной экономики и два механизма координации, работающие на один результат (рост, устойчивость, качество жизни населения), то в случае неэффективности одного (в данном случае государства) необходимо его реформирование. Для сохранения однородности и устойчивости экономической системы необходимо кооптировать в структуру государственного управления методы, резонансные рыночной среде; перейти на апробированные и обеспечивающие отдачу конкурентные регуляторы, а именно: рыночные критерии эффективности в работе государственных структур. Государство для того, чтобы поддерживать рыночную конкуренцию, быть активизатором хозяйственной деятельности и выступать социальным амортизатором, – должно обновиться.

Реализация новой концепции построена на достаточно прагматичной методологической основе, которую кратко можно представить следующим образом:

1) государство является не только потребителем экономических ресурсов (для реализации функций стабилизации и социальной поддержки домохозяйств), но и производителем, выпускающим товары и услуги и функционирующим в рыночной среде, отсюда создание «высокопроизводительного государственного сектора» возможно лишь при внедрении рыночных процедур;

2) поскольку государство рассматривается как производитель и поставщик, то к нему применимы микроэкономические подходы, а именно: его деятельность может быть описана производственной функцией, а выпуск ограничен требованиями предельной производительности; оптимизация рыночной позиции происходит на основе сравнения «издержек» и «выгод», а также состязательности, когда государственные и частные структуры работают на одном продуктовом рынке;

3) согласно теории организации, государство, как институциональная единица, должно осуществлять рациональный не только эндогенный «производственный» выбор (быть высокопроизводительным), но и обеспечивать экзогенную эффективность, т. е. быть гибким, контролировать внешнее окружение, адекватно реагировать на изменения.

Безусловно, обновление государственного сектора должно учитывать специфику его функций в части поставки потребителю преимущественно общественных благ и нейтрализации «провалов рынка». Соответственно, задача разработки опций и инструментов управления в обновленном государстве требует дифференциации подходов, а именно: четкой градации уровней кооптации рыночных критериев и элементов рыночного механизма по сферам и структурам государственного сектора.

В теоретических конструкциях зарубежных экономистов (например, Осборн Д., Пластрик П.) рассматриваются следующие возможные уровни рыночного «погружения» [5, с. 214–215], которые относятся к разным сегментам государственного сектора:

1) переход к принципам предпринимательского управления (субъект должен преуспеть на рынке, отвечать доходами за собственные ошибки); как правило, такой тип управления возможен в госструктурах, поставляющих услуги и товары индивидуального потребления (практика автономизации учреждений государственных структур и совмещения работы по государственному заданию и предпринимательской деятельности);

2) внедрение управляемой конкуренции, т. е. разработка стимулов эффективного выполнения работ, подобных рыночным, функционирование которых в автоматическом режиме невозможно и требует дозирования регулирования и оперативной корректировки (контракты, использование конкурсных процедур и т. д.);

3) введение управления по результатам, которое из трех возможных вариантов считается наименее эффективным с позиции перехода на рыночные критерии, поскольку не связано с транзакциями, а ориентировано на органы управления в части концентрации их усилий на конечных, необходимых потребителю государственных услугах, при оптимизации их стоимости. Минимальный уровень рыночного «погружения» объясняется высокой вероятностью установления сравнительно низких требований к уровню собственной работы и ее результатам; поскольку индикаторы эффективности устанавливаются самими ведомствами, сравнение происходит с предыдущими итогами, а не эталонными параметрами.

Переход развитых и развивающихся стран, в том числе и России, на систему управления, ориентированного на результат в государственном секторе экономики, ставит перед теоретической и прикладной наукой ряд проблем, главная из которых – это разработка адекватных форм и инструментов реализации. Рассмотрим данное направление более подробно.

Авторами систематизированы новые инструменты (новое «меню» опций), введенные в процессе реформы государственного, в том числе бюджетного, сектора и на предмет сопряженности с рыночными критериями, что позволяет определить роль каждого, в частности оценивания политик и программ, в механизме координации сектора государственного управления (табл. 1).

Таким образом, функциональная роль оценивания политик, программ, проектов заключается в рыночном контроле адекватности благ и услуг потребностям основных реципиентов – населения и бизнеса конкретного региона, финансирующих производство; в проверке эффективности работы органов государственной и муниципальной

Таблица 1

Соответствие новых элементов государственного управления рыночным критериям

Критерии рыночного механизма координации	Изменения (новые инструменты) государственного сектора
1. Зависимость воспроизводственного цикла от результатов деятельности и доходов субъекта рынка	1. Внедрение управления, ориентированного на результат; стандартизация государственных услуг; механизм финансирования государственных расходов в зависимости от эффективности деятельности органов государственного управления
2. Ответственность за результаты	2. Применение Докладов об основных направлениях и результатах деятельности исполнительных органов власти (ДРОНДов), как формализация объема ответственности; введение аудита эффективности использования бюджетных средств, как контрольного инструмента работы госструктур
3. Рыночный контроль адекватности благ и услуг потребителями, перманентные стимулы эффективной работы самих субъектов рынка	3. Создание реестра расходных обязательств государственных услуг, отражающего обязательный набор поставляемых населению услуг; приоритезация направлений расходов; включение индикативных показателей непосредственных и конечных результатов в управленческий цикл; применение оценки результативности политик и программ на предмет их адекватности потребностям налогоплательщиков и соответствие качества деятельности государственных органов власти; использование мониторинга государственного сектора
4. Наличие автоматических саморегуляторов, стимулирующих совершенствование и отказ от неперспективных видов деятельности	4. Использование программно-целевого подхода, механизма обновления и пересмотра программ, проектов на основе количественной оценки уровня эффективности; введение условно-распределяемых расходов, механизма реализации действующих и принимаемых обязательств; конкурентное распределения части бюджета «принимаемых» обязательств по результатам оценки действующих и новых бюджетных программ
5. Сочетание рыночной дисциплины издержек и качества, состоятельности и конкуренции за ресурсы [9, с. 16] и нишу рыночной среды, которые заставляют концентрировать усилия на потребностях клиента	5. Контрактная система государственных закупок, распределении инвестиционных грантов на конкурсной основе, изменение статуса ряда бюджетных учреждений; сравнение эффективности деятельности органов власти и удовлетворенности государственными услугами населения

управления и оперативной корректировке на основе информации о результатах. Новизна подходов самого понятия «оценивания политик и программ», как инструмента управления территорией, потребовала систематизации немногочисленных теоретических источников в разрезе подходов и определения содержания (табл. 2) [1–4, 7, 11, 12].

Представляется правомерным использование самого общего определения оценивания политик и программ как «формального анализа программ, проектов, организаций или политик с использованием систематической методологии с целью формировать наиболее объективную оценку их эффективности, результативности, разработки и управления» [8, с. 63]. При этом программа решает экономическую или социальную проблему привлечения бюджетных ресурсов; в отличие от нее проект связан с поставкой определенных услуг [6, с. 10], товаров или созданием объектов для их производства; а политика направлена на решение комплекса проблем в одной из функциональных сфер экономики (структурная, промышленная, адаптации к условиям присоединения ВТО и т. д.). Все объекты оценки (программы, политики, проекты) имеют

общее качество, т. е. выступают формами, реализующими функции госсектора за счет бюджетных ресурсов и должны соответствовать потребностям реципиентов экономики.

Оценка политик и программ выполняет несколько функций: контрольную, аналитическую (получение новой информации о причинах несоответствия) и регулятивную (выработка направлений и механизма корректировки). В то же время ее нередко отождествляют с другими контрольными механизмами, такими как программный аудит (административная мера, связанная с проверкой на соответствие деятельности и ее результатов формальным юридическим, организационным, нормативным требованиям); мониторинг эффективности (систематическое отслеживание хода и результатов в целях регулярного пополнения информации).

Обобщение подходов к оцениванию политик, программ в госсекторе представлено в табл. 3.

Интеграция существующих подходов к пониманию «оценивания» позволили авторам сформулировать широкое определение «оценивания» политик, программ, проектов в системе государственного управления как аналитического приема

Таблица 2

Теоретические подходы к определению оценивания программ и политик государственных органов власти

Подходы к анализу	Содержание	Авторы
Продуктовый (результативный)	Оценивание как эмпирическое исследование, проводимое с целью повышения общего качества политики в любой отрасли, результаты которого позволяют корректировать реализуемую политическую программу, предсказывать и влиять на ее результаты	В. Маршаков
	Оценка – систематический сбор информации о мероприятиях, характеристиках и результатах программы в целях повышения эффективности и/или принятия решения о реализации программы в будущем. На основании результатов может происходить перераспределение ресурсов от менее успешных программ к более успешным	К. Морс
	Оценивание как инструмент, способный давать как эксплицитный, так и имплицитный конечный продукт: изменение решения, аналитический доклад, форму менеджмента, посредничества, обучения	Б. Перре
Функциональный	Оценивание как аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики	Х. Вольманн
	Оценка – глубокий анализ хода и результатов программы, а также причин отклонения от плана	А.И. Кузьмин Н.А. Кошелева
	Оценка – это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями	Д.В. Визгалов, Е.Р. Ярская-Смирнова

Таблица 3

Классификация видов оценки политик и программ

Классификационный признак оценивания	Виды оценки политик и программ	Содержание оценки политик и программ
1. Уровень анализа	Микроуровень	Оценка проекта как ограниченная во времени деятельность, направленной на создание продукта (услуги)
	Мезоуровень	Оценка программы как совокупности мероприятий (действий), направленных на достижение стратегических и др. целей
	Макроуровень	Оценка политики как определенным образом направленной деятельности государства в различных сферах
	Метауровень	Мета-оценивание как проверка достаточности использованных приемов и методов оценки для итогового заключения по объекту оценки
2. Субъект оценки	Внутреннее оценивание	Оценка программы сотрудниками органа исполнительной власти, осуществляющего программу
	Внешнее оценивание	Оценка со стороны контролирующих органов или сторонних организаций, связанных с органами государственного управления контрактными отношениями
3. Этапы оценки политик и программ	Определение потенциала «оцениваемости»	Анализ контекста объекта оценки, с помощью которого определяется возможность проведения процедуры оценивания
	Предварительное оценивание	Анализ качества заложенной проектной идеи программы до стадии ее реализации, предварительная оценка потенциальных издержек, выгод и эффектов с целью корректировки проекта программы
	Сопровождающее (промежуточное) оценивание	Анализ программы в последовательности реализуемых стадий для текущего анализа резервов увеличения ее результативности и эффективности в процессе реализации программы
	Суммирующее (обобщающее) оценивание	Определение степени достижения поставленных целей, степени влияния на социально-экономическое положение реципиентов по завершении выполнения программы

Окончание табл. 3

Классификационный признак оценивания	Виды оценки политик и программ	Содержание оценки политик и программ
4. Цели оценки	Оценка, ориентированная на выполнение задач программы	Определение степени выполнения задач программы, оценка результативности программных мероприятий
	Оценка, ориентированная на управление программой	Оценка реализации программы с точки зрения оптимизации управленческих решений
	Оценка, ориентированная на потребителя	Оценка степени достижения целей программы с точки зрения воздействия (эффекта) на реципиентов
	Оценка, ориентированная на разрешение противоречий	Прогнозная оценка альтернативных вариантов реализации программы
5. Содержание оценки	Оценка потребности в политике или программах	Оценка социально-экономических условий, обусловивших необходимость реализации политики, программы
	Оценка потенциала реализации	Экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы с точки зрения определения степени соответствия фактической деятельности с планам
	Оценка результатов	Определение степени достижения целевых показателей результатов
	Оценка эффективности	Сопоставление результатов программы и ее ресурсного обеспечения
	Оценка продуктивности	Измерение позитивных результатов и прочих благ, предоставленных программой, в расчете на одного реципиента
	Оценка влияния («ассессмент»)	Выявление причинно-следственных связей между параметрами развития и политикой (программными мероприятиями), оценка степени воздействия политики, программы на социально-экономическое развитие территории

обобщения информации относительно целереализации и рациональности политик, программных (проектных) мероприятий государственного сектора; направленного на выявление ограничений и условий, способствующих достижению запланированных результатов по программам, проектам, реформам отраслевой политики (в области образования, здравоохранения и т. д.), позволяющих идентифицировать причины (подтвердить/ выявить отклонение) и воздействие программы (ее составляющих) на отдельные группы потенциальных реципиентов (население, бизнес, государственные структуры, сферы, сегменты, инфраструктуру, территориальные образования национальной экономики, социально-экономическую ситуацию); определить степень соответствия программы формальным конечным целям и провести позитивный анализ ограничений (случайных, предсказуемых, конъюнктурных; системных и несистемных); оказать экспертную поддержку с целью корректировки, адаптации, нейтрализации ограничений для повышения качества, эффективности программы.

С эволюционных позиций инкорпорирование оценочных процедур в систему управленческого цикла в практике развитых стран (на примере его

применения в США) осуществлялось в соответствии со следующей логической схемой:

1) применение оценивания в рамках перехода к программно-целевому управлению для определения степени выполнения государственных функций, заложенных в программах министерств и ведомств, через систему показателей, раскрывающих результаты деятельности органов государственной власти;

2) использование оценивания как составного элемента среднесрочного бюджетного планирования в пакете «планирование-программирование-бюджетирование» в качестве инструмента отбора программ и определения экономической целесообразности их реализации на основе соотношения ресурсов и планируемых результатов;

3) включение оценивания как меры повышения качества оказания бюджетных услуг;

4) выявление результатов реализации программ с ориентацией на основных реципиентов (население, бизнес), что реализуется на базе показателей социальной и экономической эффективности, объема бюджетных услуг в расчете на единицу затрат с обязательным включением субъективного мнения потребителей бюджетных услуг.

Первые два этапа прошла и российская экономика, но роль оценки пока ограничена контрольными функциями. Сложность процесса оценивания политик и программ связана с многоаспектностью содержания (уровнями, целями, субъектами, этапами реализации, системным влиянием), что создает необходимость выделения имманентных атрибутов (свойств), которые обязательны вне зависимости от объекта оценки (политика, программа, проект):

1) реализация цели и определение не только абсолютных и относительных величин результатов, а «соотношения между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов и максимальными результатами, которые можно было бы получить с их помощью» [10, с. 2], что, по сути, отражает измерение с позиции упущенной выгоды;

2) экономичность деятельности, т. е. «поглощает» ли программа или политика оптимальное количество ресурсов, в связи с чем необходимо сравнение альтернативных издержек по другим проектам и программам, а также определение эффективности оперативной деятельности и сравнение результатов;

3) оценка влияния программ (именно мер, принимаемых программой), определение вклада в изменение социально-экономических параметров экономики и региональных субъектов (что требует проверки наличия взаимосвязи между непосредственными и конечными, с одной стороны, и итоговыми показателями – с другой);

4) определение и исключение побочных и непредвиденных эффектов (обеспечение безопасности, бесперебойности, исключения форс-мажорных обстоятельств).

Основной принцип процедуры «оценивания» состоит в глубоком системном анализе объекта оценки, которым может быть конкретная социально-экономическая или ведомственная (отраслевая, секторальная, национальная) программа (подпрограмма), бюджетный проект, политика (например, инновационная) как совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий, направленных на достижение стратегических (итоговых) и текущих (непосредственных и конечных) целей. Таким образом, в отличие от принятого в российской практике ведомственного характера оценки принципиальная позиция авторов состоит в необходимости определения управленческого (в части оценки результатов деятельности органов государственного управления), социально-экономического (для региона в целом) и общественного (для основных реципиентов – населения и бизнеса) эффектов от реализации политик и программ, принимаемых государственными структурами.

Отсутствие системных экономических и методических исследований в сфере оценивания политик и программ государственных органов вла-

сти определило необходимость разработки методических основ, адаптированных к региональному уровню государственной власти.

Авторами разработан методический подход проведения оценки региональных органов власти на примере политики, реализуемой главными распорядителями бюджетных средств в формате ДРОНДов. Основные этапы состоят в следующем: а) оценивание управленческого эффекта, т. е. деятельности органов власти в контексте декларированной ведомственной политики; б) оценивание социально-экономического эффекта (для экономики региона); в) определение общественного эффекта, т. е. оценивание влияния программы на население и бизнес-структуры как основных благополучателей государственных программ.

Анализ существующей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (де-факто представляющий оценку управленческого аспекта) позволил выявить основные недостатки, к которым, в частности, относится краткосрочный горизонт оценивания (оценка в годовом разрезе, не позволяющая оценить политику в целом), равноценность непосредственных результатов, отсутствие учета степени упорядоченности бюджетных расходов, и на основании которых сформулированы предложения по изменению методики оценки для устранения встроенных в нее дестабилизирующих моментов.

Формализованное сочетание действующих и предлагаемых приемов анализа представлено на рис. 1.

Фрагментарное оценивание содержательной части программы, ее влияния на региональное развитие в практике государственного управления РФ обуславливает необходимость разработки подхода к определению социально-экономического эффекта, осуществляемому авторами на основании: определения сопряженности функций министерств и ведомств выбранным направлениям политики в части распределения расходов, соответствия приоритетных направлений для экономики и выбранных направлений политики министерства, адекватности показателей и оценки их качества; определения влияния и вклада деятельности органов власти (корреляционный анализ бюджетных расходов и социально-экономических показателей региона) (рис. 2).

Определение общественного эффекта как вклада программной деятельности органов исполнительной власти в изменение параметров деятельности субъектов экономической системы логично осуществлять на основе анализа влияния динамики расходов на вариацию основных социально-экономических параметров, характеризующих поведенческие функции реципиентов государственных программ (бизнес, население региона).

Апробация методики в части определения управленческого эффекта проведена на основе ДРОНДа Министерства экономического развития



Рис. 1. Методики оценки управленческого эффекта деятельности органов исполнительной власти

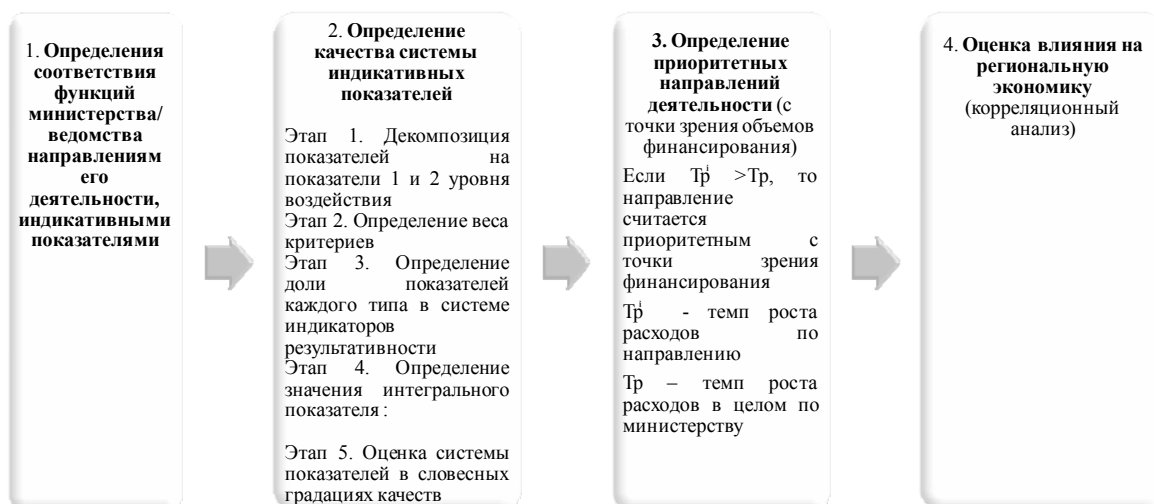


Рис. 2. Алгоритм определения социально-экономического эффекта деятельности министерства/ведомства

Челябинской области с временным интервалом анализа 2005–2011 гг. Для удобства восприятия определение управленческого эффекта разбито на блоки.

Блок 1. Сравнительный анализ

1. Выявлены приоритеты политики ведомства, что реализовано выстраиванием рейтингов по доле расходов на каждое функциональное направление.

2. Определены средние значения показателя ДИП (достижения индикативных показателей) непосредственных результатов за анализируемый период.

3. Рассчитано среднее (за период анализа) значение эффективности деятельности министерства.

4. Проведен расчет общественно-экономической эффективности, как соотношения средних

темпов роста значений индикативных показателей и темпов роста расходов с целью определения экономического эффекта от реализации запланированных министерством мер.

Фрагмент расчетов по Министерству экономического развития Челябинской области представлен в табл. 4–6.

Обращают на себя внимание второе и третье направления со сравнительно высокими средними значениями эффективности и общественно-экономической эффективности.

В части анализа направлений деятельности министерства можно сделать вывод о том, что высокий рейтинг по результатам и высокая эффективность обуславливают приоритетность направления 2 с точки зрения финансирования. Вместе с тем значительные объемы бюджетных расходов приходятся на направление 1, эффек-

Таблица 4

Базовые показатели оценки управленческой эффективности министерства экономического развития в период 2005–2011 гг.

Направления деятельности	Среднее значение ДИП ¹	Среднее значение ПИБС ²	Среднее значение эффективности	Среднее значение общественно-экономической эффективности
Направление 1	1,102	0,908	1,211	1,046
Направление 2	1,25	0,951	1,317	2,151
Направление 3	1,056	0,788	1,483	2,663
Направление 4	1,057	0,286	1,046	
Направление 5	1,044	0,286	1,066	

Направление 1 – «Развитие рыночной инфраструктуры»; направление 2 – «Повышение инвестиционной привлекательности и привлечения капитала в экономику Челябинской области»; направление 3 – «Развитие международного, межрегионального сотрудничества и продвижение продукции предприятий области»; направление 4 – «Развитие социального партнерства на территории Челябинской области»; 5 – «Разработка концептуальных, стратегических и прогнозных документов».

¹ Коэффициент достижения индикативных показателей.

² Коэффициент полноты использования бюджетных средств.

Таблица 5

Основные показатели результатов и расходов, используемые для оценки управленческой эффективности Министерства экономического развития в период 2005–2011 гг.

Направления деятельности	Средние темпы роста фактических показателей непосредственных результатов	Рейтинг по результатам ¹	Средняя доля расходов на направление	Рейтинг по расходам ²	Среднее значение эффективности
Направление 1	105,412	4	0,76	1	1,211
Направление 2	116,748	1	0,132	2	1,317
Направление 3	101,885	5	0,062	3	1,483
Направление 4	112,38	2	0,002	5	1,046
Направление 5	107,603	3	0,029	4	1,066

¹ Рейтинг по результатам указан на основании определения приоритетности направлений по темпам роста фактических показателей

² Рейтинг по расходам указан на основании определения приоритетности направлений по доле расходов на направление в общей сумме расходов ведомства

тивность которого, однако, является недостаточно высокой, а темпы роста целевых показателей ниже среднего; наименьший рейтинг по результатам имеет направление 3 при среднем за период уровне финансирования. Соответственно, решения министерства о приоритизации расходов целесообразно увязывать с эффективностью, что может быть основой перераспределения между расходами направлений в рамках деятельности. В этом случае будет «работать» фактор состоятельности за ресурсы.

Блок 2. Определение «динамических приоритетов»

Авторами предлагается определение приоритетных направлений деятельности министерства в динамике посредством сопоставления темпов прироста бюджетных расходов по направлениям и по министерству в целом.

Так, за период 2006–2011 гг. темпы прироста расходов по министерству в целом составили 45,86 %, соответственно, рейтинги по величине темпов в разрезе направлений составили: по направлению 1 «Развитие рыночной инфраструкту-

ры» – 1, по направлению 2 «Повышение инвестиционной привлекательности и привлечения капитала в экономику Челябинской области» – 5, по направлению 3 «Развитие международного, межрегионального сотрудничества и продвижение продукции предприятий области» – 2, по направлению 4 «Развитие социального партнерства на территории Челябинской области» – 4, по направлению 5 «Разработка концептуальных, стратегических и прогнозных документов» – 3.

Блок 3. Результаты факторного анализа (см. табл. 6)

Очевидна неравномерность в достижении индикативных показателей по приоритетному направлению (развитие рыночной инфраструктуры) и неоднозначное, чаще отрицательное, влияние на совокупную эффективность программной деятельности министерства при стабильном и имеющем тенденцию к росту финансировании, что сказывается на показателях эффективности деятельности министерства в целом.

Блок 4. Оценка энтропии в реализации политики ведомства, т. е. неопределенности состояния

Таблица 6

Влияние изменения показателей ДИП, ПИБС и доли расходов на направление на изменение совокупной эффективности

Направления	Изменение совокупной эффективности за счет изменения показателей		
	ДИП	ПИБС	Доля расходов
2006 год			
Направление 1	-0,301	0,004	0,165
Направление 2	0,02	-0,018	-0,081
Направление 3	0,008	-0,011	0,001
Направление 5	0,008		-0,107
Итоговое изменение совокупной эффективности: -0,303			
2007 год			
Направление 1	-0,038	0,097	-0,08
Направление 2	-0,048	0,018	0,012
Направление 3	-0,005	0,012	-0,035
Направление 4	0,001		0,01
Направление 5	-0,004		0,086
Итоговое изменение совокупной эффективности: 0,026			
2008 год			
Направление 1	0,009	-0,101	0,217
Направление 2	0,065	-0,027	-0,156
Направление 3	0	-0,005	-0,043
Направление 4	-0,001	0	-0,007
Направление 5	0	0	-0,051
Итоговое изменение совокупной эффективности: -0,1			
2009 год			
Направление 1	0,025	0,069	-0,003
Направление 2	-0,014	0,004	0,095
Направление 3	-0,002	0,114	-0,139
Направление 4			-0,003
Направление 5			-0,032
Итоговое изменение совокупной эффективности: 0,114			
2010 год			
Направление 1	-0,029	0,041	0,017
Направление 2	0,040	0,013	-0,058
Направление 3	0	-0,016	0,028
Итоговое изменение совокупной эффективности: 0,036			
2011 год			
Направление 1	-0,006	-0,028	0,117
Направление 2	-0,041	-0,013	-0,116
Направление 3	0,005	-0,008	0,001
Итоговое изменение совокупной эффективности: -0,091			

или поведения системы управления в данном случае².

Результаты расчета для Министерства экономического развития представлены в табл. 7.

Оценка энтропии расходов Министерства за 2005–2011 гг. выявила значительный диапазон значений (1,137 в 2005 г., 0,184 в 2011 г.). За исследуе-

² Расчет проводится по формуле: $H = -\sum_{i=1}^n \varepsilon_i \ln(\varepsilon_i)$, где

H – уровень энтропии бюджетных расходов министерства экономического развития Челябинской области; ε_i – доля расходов по i -му направлению в общем объеме бюджетных расходов ведомства.

мые 7 лет динамика изменения показателя энтропии по Министерству и основным направлениям деятельности является положительной.

Таким образом, реализация авторского методического подхода к оценке политик, программ, проектов позволяет выявлять дестабилизирующие элементы, провоцирующие неэффективность, и своевременно корректировать программную деятельность органов исполнительной власти.

Литература

1. Визгалов, Д.В. Методы оценки муниципальных программ / Д.В. Визгалов. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

Уровень энтропии деятельности министерства экономического развития Челябинской области в 2005–2011 гг.

Наименование направления	Уровень энтропии						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Направление 1	0,325	0,244	0,285	0,141	0,143	0,131	0,038
Направление 2	0,337	0,304	0,312	0,189	0,283	0,246	0,042
Направление 3	0,251	0,252	0,212	0,146	0,037	0,103	0,104
Направление 4	0,000	0,000	0,046	0,020	0,000	0,000	0,000
Направление 5	0,225	0,000	0,198	0,104	0,000	0,000	0,000
По министерству	1,137	0,800	1,053	0,599	0,463	0,480	0,184

2. Кузьмин, А.И. *К вопросу об оценивании эффективности государственных программ* / А.И. Кузьмин, Н.А. Кошелева. – М.: Процесс Консалтинг, 2008.

3. Маршаков, В. *Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления* / В. Маршаков // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. – М.: Дело, 2006. – С. 144–162.

4. Морс, К. *Эффективные решения в экономике переходного периода. Аналитические инструменты разработки* / К. Морс, Р. Страйк, А.С. Пузанов. – М.: Институт экономики города, 2007. – 448 с.

5. Осборн, Д. *Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства* / Д. Осборн, П. Пластрик; пер с англ. и вступ. статья Л.И. Лопатникова. – М.: ОАО Издательская группа «Прогресс», 2011. – 536 с.

6. *Оценка программ: методология и практика* / под ред А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелева. – М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. – 396 с.

7. *Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения* / под ред. П.В. Романова и Е.Р. Ярской-Смирновой. Се-

рия «Научные доклады: независимый экономический анализ». – М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007. – 234 с.

8. Робинсон, М. *Бюджетирование, ориентированное на результат. Проект руководства по состоянию на июль 2011 г.* / М. Робинсон. – http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf

9. Тамбовцев, В.Л. *Государственно регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы* / В.Л. Тамбовцев. – М.: Российский Европейский центр экономической политики, 2004.

10. *Эффективность государственного управления: пер. с англ./ общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева.* – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.

11. Perret, B. *L'évaluation des politiques publiques* / B. Perret. – Paris: «La Decouverte», 2001.

12. Wollmann, H. *Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation?* / H. Wollmann // *Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective*, Cheltenham. – Northampton: Edward Elgar, 2003.

Данилова Ирина Валентиновна. Доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономическая теория и мировая экономика», Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). Область научных интересов – макроэкономическая политика в транзитивных экономических системах, бюджетное регулирование в государствах федеративного типа, институциональные изменения в кредитной и финансовой системах России. Контактный телефон: (8-351) 267-93-32.

Годовых Анастасия Сергеевна. Ассистент кафедры «Экономическая теория и мировая экономика», Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). Область научных интересов: оценивание программ и политик органов государственной власти субъектов РФ, модели оценки эффективности бюджетных расходов. Контактный телефон: +79090823338, e-mail: godovykh@yandex.ru.

EVALUATION OF POLICIES AND PROGRAMS IN STATE REGIONAL ADMINISTRATION SYSTEM: THEORETICAL BASIS AND METHODOLOGICAL APPROACH

I.V. Danilova, A.S. Godovykh

The article is devoted to the theoretical basis and policy as well as the role of program and policy evaluation in the restructuring of public sector in Russia. The authors develop integrated methodological approach to evaluation procedure oriented to determination of administrative, social and economic and public effects of the regional programs implementation. The methodological approach is tested in the evaluation of the Ministry of Economic Development of Chelyabinsk region.

Keywords: policy evaluation; program evaluation; target control program; regulatory control evaluation.

Danilova Irina Valentinovna, Dr. Sc. (Economics), Professor of Economics and Global Economy Department of South Ural State University, Chelyabinsk. Research interests: macroeconomic policy within transitive economic systems, budgetary regulation of the federal type states, institutional changes of the credit and financial system of Russia. Telephone: (8-351) 267-93-32.

Anastasiia S. Godovykh, assistant of Economic Theory and Global Economy Department, South Ural State University (Chelyabinsk). Research interests: evaluation of programs and policies of public authorities of the territorial subjects of the Russian Federation, evaluation models of budget spending efficiency. Contact telephone number: +79090823338, e-mail: godovykh@yandex.ru.

Поступила в редакцию 4 октября 2013 г.