

Управление социально-экономическими системами

УДК 338.24 + 332.012
ББК У9(2)-21 + Х401.11

ОЦЕНИВАНИЕ ПРОГРАММ, ПРОЕКТОВ, ПОЛИТИКИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

И.В. Данилова, А.С. Годовых

Статья посвящена исследованию практики оценивания политик и программ в развитых странах и России. Проведена периодизация развития института оценивания в зарубежных странах, изложены основные методы и виды оценивания. Авторами осуществлено оценивание ДРОНДов субъектов РФ по модели рейтингования PART США (Program Assessment Rating Tool) с учетом классификации показателей, оценивающих программу, проект, реформу, на непосредственные и конечные. Предложено дополнение методики PART в части ранжирования программных показателей дополнительным блоком (показателями промежуточных результатов).

Ключевые слова: оценивание политик и программ, программно-целевое управление, ДРОНД, показатели непосредственных и конечных результатов.

Государственное регулирование социально-экономического развития экономики России и регионов нормативно представлено пакетом организационно-правовых документов (законов, указов, нормативных актов, методик и пр.), реализация которых способна вызвать не только планируемые позитивные, но и незапланированные негативные последствия, снижающие эффективность институционального воздействия. Соответственно, оценка последствий регулятивных действий органов государственной власти обуславливает необходимость анализа и мониторинга изменений социально-экономических параметров, качества самих принимаемых государственных институциональных программ, проектов и политик. Формирующаяся в России и широко распространенная в зарубежных странах практика «оценки политик и программ» является имманентным атрибутом государственного управления, инструментом повышения результативности федерального и регионального воздействия на национальную и региональную экономику с целью усиления социальной ориентированности, инновационности, институциональной оформленности, бюджетной эффективности.

Под «оцениванием» (*evaluation*) в практике менеджмента государственного сектора понимается процедура, позиционируемая как аналитический прием обобщения информации относительно целереализации и рациональности программных (проектных) мероприятий; выявления ограничений и условий, способствующих достижению запланированного результата по федеральным и региональным программам, проектам, реформам отраслевой политики (в области образования, здравоохранения и т. д.). 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 инвестиционный проект, политика (например, модернизации промышленности, перехода к инновационному этапу развития) как совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий, направленных на достижение стратегических и текущих (конечных и операционных, приоритетных и производных и т. д.) целей.

С функциональной точки зрения «оценивание программ» является инструментом, позволяющим:

– во-первых, идентифицировать (подтвердить/выявить отклонение) направленность и результативность воздействия программы, проекта на группы потенциальных реципиентов, в качестве которых могут выступать субъекты (население, бизнес, государственные структуры), или сферы их прикладной локализации (отрасли или сегменты территориальных образований, инфраструктурные подсистемы и др.);

– во-вторых, определить степень соответствия программы, проекта, реформы формальным конечным целям, выявить факторы и ограничения, провести позитивный анализ «фрикций» (случайных, предсказуемых, конъюнктурных; системных и несистемных);

– в-третьих, оказать экспертную поддержку государственным органам власти с целью корректировки, адаптации, нейтрализации недостатков для повышения качества, общественно-экономической эффективности программ, проектов, политик, реформ.

Эволюция практики «оценивания программ» в зарубежных странах систематизирована представителями Института оценки программ и политик Высшей Школы экономики¹, выделены три этапа, критерием разграничения которых принято изменение целей оценочных процедур. Адаптация предложенного подхода к развитию бюджетной сферы развитых стран и России может быть представлена следующим образом:

1. 1960-е гг. – середина 1970-х гг. («первая волна» оценивания) характеризуется формированием представлений относительно статуса института оценивания как инструмента стимулирования социальной эффективности и достижения конечных эффектов в секторе государственного управления. Причинами, актуализировавшими работу института «оценивания», по нашему мнению, явились обстоятельства, потребовавшие стимулирования положительного воздействия государственных программ на реципиентов в рамках проводимых программ общественных работ, целевых бюджетных трансфертов, реформы государственного социального страхования, конечная общественно-экономическая результативность которых вызывала сомнения при всей однозначности социальной необходимости. Концентрация внимания на институте «оценивания» и встраивание этой процедуры в управленческий цикл органов государственной власти стимулировали разработку процедур, норм, правил и алгоритма проведения аналитики уже принятых программ, отработки методов оценки, а именно: проверки достижимости целей; проведения ретроспективного и прогнозного анализа; обобщения навыков идентификации взаимосвязей программных показателей; уточнения процедурных и трансмиссионных каналов и степени их «проводимости» в цепочке этапов регулирующего воздействия при реализации политик, программ, проектов, реформ. Разработка проблем оценивания и аналогичные проблемы в России сегодня, на наш взгляд, обусловлены потребностью реформирования и повышения качества управления бюджетными расходами, поэтапным переходом к среднесрочному финансовому планированию, ориентированному на результат, а также актуализацией программно-целевых методов управления, которые остро востребованы в связи со снижением эффективности затратных кейнсианских инструментов государственного регулирования экономики (применяемых в РФ).

2. 1970-е гг. – конец 1980-х гг. («вторая волна» оценивания в развитых странах). В связи с обострением проблем общественных финансов, возрождением неоклассических традиций и монетаризма в управлении государственным сектором, бюджетными кризисами и необходимостью существенного сокращения государственных расходов, прикладное «оценивание» сфокусировано на минимизации стоимости государственных услуг и программных мер, на эффективности использова-

ния ресурсов для снижения налоговой нагрузки и бюджетной цены общественных благ, предоставляемых государством.

3. С начала 1990-х гг. реализуется «третья волна» оценивания в зарубежных странах, где наблюдается интенсивное встраивание этой процедуры в механизм государственного управления в связи с переходом к бюджетированию, ориентированному на результат (*Management By Objectives*). Внедрение результатного общественно-экономического измерения государственной деятельности в РФ, будь то национальные проекты, отраслевые реформы, ведомственные программы, стимулирует рационализацию подходов к повышению конкурентоспособности экономики в целом и государственного сектора в частности.

Более чем сорокалетний зарубежный опыт реализации «оценки политик и программ» в государственном управлении позволяет ставить вопрос о необходимости инкорпорирования его основных компонентов (несмотря на отличия социально-экономических ситуаций, уровня развития рыночного механизма и институтов государственного сектора) в российскую практику. Условием возможности импорта наработанного опыта является общая с развитыми странами направленность проводимых реформ административного и бюджетного процесса в государственном секторе, а именно: повышение экономической, социальной и финансовой результативности.

Внедрение оценивания на платформу российской экономики сталкивается со множеством проблем. Если с объектом оценки все достаточно определено (это политики, проекты, программы, планы, отраслевые реформы органов государственного и муниципального управления), то по поводу критериев, целей, субъектов и приемов оценки, присутствует неопределенность, поскольку российская экономическая наука лишь формирует теоретический фундамент в этой области. Практические прецеденты применения оценочных процедур (к сожалению единичные) показывают, что для измерения прямых эффектов, результативности и долгосрочных последствий государственных программ, политик и т. д. пока используются количественные, качественные и экспертные методы, заимствованные из различных отраслей социально-научного знания, спецификация и систематизация которых недостаточна. Оценочные методики в государственном секторе ограничены отраслевыми программами. Обобщение существующих наработок представлено авторами в табл. 1.

Как показал анализ экономических публикаций, выбор методов и их комбинация определяются свойствами анализируемого объекта. В зависимости от глубины и функциональности оценивания большинство исследователей (Х. Вольманн, В. Маршаков, Д. Цыганков и др.)² различают следующие виды оценки:

Таблица 1

Основные методы, применяемые в процессе оценки³

№ п/п	Процедуры оценивания	Метод анализа данных	Результат
1	Анализ исходных данных, проведение опросов потенциальных реципиентов программы, проведение интервью потенциальных реципиентов программы (фокус-группы)	Статистические методы: описательная статистика, кластерный, регрессионный, факторный анализ	Определение реакции реципиентов и потенциальные эффект реализации программы
2	Исследование контекста программы (всех доступных данных по программе): документации, политических, социальных, демографических, экономических условий, параметров, показателей, факторов	Контент и SWOT-анализ, статистические методы	Идентификация сильных и слабых сторон программы
3	Экспертные оценки	Описательная статистика, концептуальное картирование	Определение субъективных факторов, влияющих на результаты
4	Результирующий анализ вклада и последствий	Экономические методы: анализ затраты – выгоды; анализ затраты – эффективность	Выявление соотношения бюджетных расходов на программу и результатов ее реализации

1) вводное оценивание, под которым понимают определение «оцениваемости» конкретной программы (проекта, политики) (*evaluability assessment*). В процессе «оценивания» проекта, программы и проч. осуществляется анализ контекста анализируемого объекта, его влияния на экономическое пространство, с помощью которого определяется степень количественной измеримости и оцениваемости объекта;

2) предварительное оценивание (*ex-ante/ pre-assessment/ formative assessment*), используемое до стадии реализации, предполагает определение общей необходимости применения программы, анализ качества заложенной проектной идеи или реформы, предварительная оценка возможных «издержек», «выгод» и «эффектов» с целью последующей корректировки обсуждаемого нового института;

3) сопровождающее (промежуточное) оценивание (*on-going/ mid-term/ intermediate evaluation*), осуществляемое непосредственно в процессе реализации программы, проекта и др. Целью является анализ последовательного прохождения стадий, выявление текущих резервов повышения результативности и экономической эффективности;

4) суммирующее (обобщающее) оценивание (*ex-post/ summative evaluation*) по завершению выполнения программы, проекта, реформы, в ходе которого определяется степень достижения поставленных целей, а также эффективность итогового регулирующего воздействия (*impact evaluation*), степень влияния программы (проекта, реформы) на социально-экономическое положение реципиентов, конкретные выгоды в отраслях локализации программы, проекта или секторальных реформ;

5) мета-оценивание – проверка достаточности использованных приемов и методов для итогового заключения по объекту оценки.

Оценочное исследование осуществляется разными субъектами, соответственно, обеспечивает реализацию отличных интересов. Это может внут-

реннее оценивание (*internal evaluation*) ведомствами, осуществляющими контроль реализации государственной политики и государственных программ (Министерство экономического развития, Счетная Палата), а также внешнее оценивание (*external evaluation*), осуществляемое сторонними организациями, связанными с органами государственного управления контрактными отношениями.

Ключевым фактором успешности разработки и реализации любых институтов (программ, проектов, реформ) является система количественных показателей, выполняющих функции индикаторов оценки, которые, на наш взгляд, представляют интегральные параметры, количественно отражающие все базовые атрибутивные признаки оцениваемого процесса в рамках анализируемых политик и проектов, программ. Каждый индикатор, как и их совокупность, выбирается в зависимости от задач, критериев и необходимой глубины оценки.

В российском секторе государственного управления элементы оценивания начали внедряться в конце 1990-х гг., однако реально практика оценки программ и политик характеризуется незначительными наработками.

Наиболее востребованным оценивание стало с переходом к программно-целевому управлению в бюджетной сфере. На уровне регионов оценивание применимо при анализе ведомственных и целевых программ, агрегировано представленных в ДРОН-Дах – Докладах о результатах и основных направлениях деятельности региональных органов власти. В ДРОНДы включают комплекс программных мероприятий органов власти субъектов РФ в соответствии с их функциональными полномочиями по предоставлению государственных услуг, что документально оформлено регионально идентифицированными направлениями, мерами, системой индикативных показателей целей, параметрами предоставленных бюджетных средств.

Программные мероприятия сопровождаются

количественно уточненными параметрами ожидаемых результатов, но именно здесь и существует большая проблема: как направления деятельности, так и индикативные показатели (по которым определяется общественно-экономическая эффективность министерств и других государственных структур) априори принимаются «заданными», не обсуждается целесообразность включения каждого показателя, степень соответствия индикативных показателей социально-экономическим потребностям регионов.

На современном этапе реформирования бюджетной системы РФ назрела необходимость оценки государственных программ, проектов и реформ, смещение акцентов на общественный контроль за их качеством. Это в полной мере относится к ДРОНДам, обобщающим информацию о стратегических целях и тактических задачах органов власти субъектов РФ. В связи с этим научный интерес представляет использование зарубежного опыта оценки политик и программ в государственном секторе, а именно: модели рейтингования *PART* США (*Program Assessment Rating Tool*).

Оценивание по модели *PART* включает: классификацию показателей, оценивающих программу, проект, реформу, на непосредственные (результаты мероприятий, действий) и конечные (результаты самой программы, проекта, политики); определение интегрального показателя, учитывающего удельный вес показателей каждого типа в общей системе оценочных индикаторов (табл. 2). При этом тщательно идентифицируются, прежде всего, непосредственные показатели, которые относятся к внутренней деятельности программы, характеризуют в большей мере объем проделанной работы или оказанных услуг и отражают частичный уровень реализации программы (отдельный этап общего срока реализации). Затем уточняются показатели конечных результатов, как определители степени достижения планируемых программой, проектом, политикой целей и задач органов власти и/или изменение в состоянии целевой группы реципиентов (потребителей) государственных услуг или условий их жизнедеятельности. Конечные показатели описывают требуемые по-

следствия от реализации программы и желаемые конечные социально-экономические результаты, определяя при этом события, которые являются внешними по отношению к программе, по сути ее вклад в развитие экономики страны в целом или территории.

Реальность и анализ в контексте адаптации методики *PART* и определения ее оценочных возможностей ДРОНДов показывает, что используемые в практике органов власти показатели, позиционируемые как непосредственные и конечные, не всегда являются таковыми. Нередко в интересах достижения лучшей отчетности ведомства и государственные структуры включают вместо показателей конечных результатов их второстепенные аналоги, которые легко достижимы и удобны для исполнения, но не отражают изменение в количестве и качестве предоставления бюджетных услуг основным региональным и муниципальным реципиентам и, как следствие, не позволяют сделать вывод о реальном воздействии реализуемой программы на социально-экономические условия жизнедеятельности населения и бизнеса.

В то же время осознанным является тот факт, что без мероприятий и, соответственно, непосредственных показателей эффект от программы недостижим, но их функциональное место в управленческом цикле является промежуточным. Уточнение удельного веса в интегральном итоговом показателе оценки выполнения программы непосредственных и конечных параметров, согласно модели рейтингования *PART*, определяется экспертным методом и способствует достоверности результирующей оценки программы. Интегральный показатель определяется по формуле:

$$R_i = W_i \cdot D_{PM} + W_i \cdot D_{RP}$$

где R_i – интегральный показатель оценки качества системы показателей; W – удельный вес показателя; D_{PM} – доля показателей результатов мероприятий; D_{RP} – доля показателей результатов политики.

Интерпретация и ранжирование осуществляется по количественной шкале, представленной в табл. 3, и отражает обобщение эмпирического опыта США.

Важным оценочным компонентом повышения

Таблица 2

Методика оценки системы индикативных показателей *PART*

Критерий	Вес критерия, W_i	Доля показателей в системе индикаторов результативности, D
1. Результаты мероприятий – непосредственные показатели	0,1	$D_{PM} = \left(\frac{\sum P_{PM}}{\sum P} \right) \cdot 100\%$ <p>где D_{PM} – доля показателей непосредственных результатов (мероприятий); $\sum P_{PM}$ – количество показателей результатов мероприятий; $\sum P$ – общее число показателей.</p>
2. Программные результаты деятельности органов исполнительной власти – конечные показатели	0,9	$D_{RP} = \left(\frac{\sum P_{RP}}{\sum P} \right) \cdot 100\%$ <p>где D_{RP} – доля показателей конечных результатов политики, программы и др.; $\sum P_{RP}$ – количество показателей результатов политики; $\sum P$ – общее число показателей.</p>

эффективности ДРОНДов в настоящее время может являться анкетирование экспертов о значимости заложенных в программах показателей их функциональности соответственно использования для интегральной оценки. Авторы применили и провели данную методику оценки ДРОНДов субъектов РФ (на примере 12 министерств Челябинской области за период 2007–2009 гг.) на основе сводных данных министерств. Полученные результаты рассматривались не с позиции итогового оценочного вердикта, а ориентированы на иллюстрацию аналитических возможностей зарубежного опыта в формируемой системе регионального бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), подтверждающего необходимость встраивания процедуры оценки в управленческий цикл органов государственной и муниципальной власти России. Отчетные показатели, используемые в ведомственных программах, разграничены нами на подгруппы по степени их реального воздействия на программный результат как показатели «первого» уровня, которые, на взгляд авторов, могут характеризовать непосредственные результаты (влияние которых на конечные является опосредованным) и показатели «второго» уровня или конечные, достижение которых и является социально-экономическим эффектом. При этом ранжирование показателей на группы должно, безусловно, проводиться экспертным сообществом на уровне федерации, обобщающим информацию о ДРОНДах субъектов РФ. «Понятное» совпадение (в рабочей полной версии ДРОНДов показатели также разграничивают на конечные и непосредственные) в данном случае имеет иной контекст и обусловлено необходимостью проверки «ведомственных» индикаторов на соответствие смыслового содержания и усиления аргументации актуальности процедур оценки в государственном управлении (табл. 4). Пример деления показателей по Мини-

стерству образования представлен в табл. 5.

На основе осуществленной группировки показателей «первого» и «второго» уровня отдаленности от программного результата осуществлен расчет интегральных показателей согласно методической технологии *PART* (табл. 6).

Таблица 3
Шкала оценки системы показателей

Численное значение рейтинга, R_i	Качественная характеристика системы показателей
0,9	Абсолютно эффективная
0,7–0,9	Умеренно-эффективная
$R_i < 0,7$	Неэффективная

Очевидным является научный потенциал предложенной методики, ее возможность выявить несовершенство системы показателей, значение меньше 0,7 относится, по зарубежной шкале оценки, к неэффективным результатам. Причем с течением времени (2007–2009), качество заложенных в ДРОНД показателей ухудшается, наблюдается замена, обуславливающая снижение величины интегрального показателя.

Отсутствие наработок как по делению показателей, так и по ранжированию уровней эффективности, компаративистики ведомственных программ органов власти регионального уровня (при мониторинге Министерством финансов деятельности субъектов РФ) не позволяет сформировать на данном этапе прикладные выводы и рекомендации для конкретного региона, но четко фиксируют саму проблему – необходимость внедрения сводной индикативной оценки программ, проектов, реформ.

С учетом российского начального опыта перехода к программно-целевому управлению авторами предлагается дополнить методику *PART* в

Группировка по уровням программы

Таблица 4

Министерство/Управление	Количество показателей*					
	2007		2008		2009	
	П1	П2	П1	П2	П1	П2
Министерство экономического развития	11	13	10	11	10	11
Министерство финансов	4	6	6	6	6	4
Министерство промышленности и природных ресурсов	7	5	16	5	16	5
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства	6	3	7	4	7	4
Министерство социальных отношений	5	5	5	5	5	5
Министерство сельского хозяйства	27	10	27	10	27	10
Главное управление по физической культуре, спорту и туризму	3	3	3	3	4	3
Министерство образования	5	8	5	8	5	8
Министерство культуры	5	3	5	3	5	3
Министерство здравоохранения	4	5	4	6	4	6
Главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами	7	5	6	5	5	5
Главное управление по делам печати и массовых коммуникаций	4	1	4	1	4	2

* П1 – показатели первого уровня, П2 – показатели второго уровня.

Фрагмент классификация показателей Министерства образования за 2007–2009 гг.

Показатели первого уровня (непосредственные)	Показатели второго уровня (конечные)
Количество дополнительно созданных мест в образовательных учреждениях, реализующих программы дошкольного образования, единиц	Снижение заболеваемости детей дошкольного возраста, дней в году
Количество учащихся средних общеобразовательных учреждений на один компьютер, человек	Охват детей и подростков программами дополнительного образования, в процентах к общему числу детей
Число девятиклассников общеобразовательных учреждений, освоивших информационно-коммуникационные технологии, процентов	Охват детей и подростков обязательным основным общим образованием, в процентах
	Охват детей дошкольным образованием, в процентах к общему количеству детей дошкольного возраста
Число педагогических работников средних общеобразовательных учреждений, освоивших информационно-коммуникационные технологии, процентов	Удельный вес выпускников системы профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах: системы высшего профессионального образования
Число педагогических работников общеобразовательных учреждений, имеющих высшую квалификационную категорию, процентов	Удельный вес выпускников системы профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах: системы среднего профессионального образования
	Удельный вес выпускников системы профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах: системы начального профессионального образования
	Удельный вес средних общеобразовательных учреждений, подключенных к сети «Интернет», процентов

Таблица 6

Результаты интегральной оценки программных показателей

Министерство/Управление	Интегральный показатель качества системы индикаторов, R			Прирост значения интегрального показателя, delta R 2007–2008	Прирост значения интегрального показателя, delta R 2008–2009
	2007	2008	2009		
Министерство экономического развития	0,533	0,519	0,519	–0,014	0,000
Министерство финансов	0,580	0,536	0,420	–0,044	–0,116
Министерство промышленности и природных ресурсов	0,433	0,290	0,290	–0,143	0,000
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства	0,367	0,391	0,391	0,024	0,000
Министерство социальных отношений	0,500	0,500	0,500	0,000	0,000
Министерство сельского хозяйства	0,316	0,316	0,316	0,000	0,000
Главное управление по физической культуре, спорту и туризму	0,500	0,500	0,443	0,000	–0,057
Министерство образования	0,592	0,592	0,592	0,000	0,000
Министерство культуры	0,400	0,400	0,400	0,000	0,000
Министерство здравоохранения	0,544	0,580	0,580	0,036	0,000
Главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами	0,433	0,464	0,500	0,030	0,036
Главное управление по делам печати и массовых коммуникаций	0,260	0,260	0,367	0,000	0,107
СРЕДНЕЕ ПО 12 МИНИСТЕРСТВАМ	0,455	0,446	0,443	–0,009	–0,003

части ранжирования программных показателей дополнительным блоком, а именно: показателями промежуточных результатов (*intermediate outcome*), к которым целесообразно относить результаты, являющиеся трансмиссионными (лежащими между показателями первого уровня и показателями второго уровня) и показывающими предпосылки, своеобразные условия для получения положительного конечного социально-экономического эффекта от реализации программы (частичные и неполные результаты). Пример деления показателей с учетом введения в анализ показателя

промежуточных результатов по частному министерству представлен в табл. 7.

Инкорпорирование предложенного вызывает необходимость пересмотра весовых коэффициентов соответствующих интегральных индикаторов (табл. 8).

С учетом показателей трех уровней (включая промежуточные) обновлена группировка показателей (табл. 9).

Результаты расчетов применения авторского подхода представлены в табл. 10.

Таблица 7

Фрагмент классификации показателей министерства образования за 2007–2009 гг.

Показатели непосредственных результатов (мероприятий)	Показатели промежуточных результатов	Показатели конечных результатов (политики)
1. Количество дополнительно созданных мест в образовательных учреждениях, реализующих программы дошкольного образования, единиц 2. Количество учащихся средних общеобразовательных учреждений на один компьютер, человек 3. Число девятиклассников общеобразовательных учреждений, освоивших информационно-коммуникационные технологии, процентов 4. Число педагогических работников средних общеобразовательных учреждений, освоивших информационно-коммуникационные технологии, процентов 5. Число педагогических работников общеобразовательных учреждений, имеющих высшую квалификационную категорию, процентов	1. Удельный вес средних общеобразовательных учреждений, подключенных к сети «Интернет», процентов 2. Снижение заболеваемости детей дошкольного возраста, дней в году	1. Охват детей и подростков программами дополнительного образования, в процентах к общему числу детей 2. Охват детей и подростков обязательным основным общим образованием, в процентах 3. Охват детей дошкольным образованием, в процентах к общему количеству детей дошкольного возраста 4. Удельный вес выпускников системы высшего профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах 5. Удельный вес выпускников системы среднего профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах 6. Удельный вес выпускников системы начального профессионального образования, трудоустроенных по специальности, в процентах

Таблица 8

Веса базовых критериев

Группа показателей	Удельный вес группы, W_i
1. Показатели первого уровня (П1)	0,2
2. Промежуточные результаты (ПП)	0,3
3. Показатели второго уровня (П2)	0,5

Таблица 9

Структура программных показателей

Министерство/Управление	Количество показателей								
	2007 год			2008 год			2009 год		
	П1	ПП	П2	П1	ПП	П2	П1	ПП	П2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Министерство экономического развития	7	8	9	7	7	7	7	7	7
Министерство финансов	3	4	3	5	4	2	6	4	0
Министерство промышленности и природных ресурсов	2	5	5	8	6	7	8	6	7
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства	6	1	2	7	2	2	7	2	

Управление социально-экономическими системами

Окончание табл. 9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Министерство социальных отношений	3	2	5	3	2	5	3	2	5
Министерство сельского хозяйства	27	10	0	27	10	0	27	10	0
Главное управление по физической культуре, спорту и туризму	2	1	3	2	1	3	3	1	3
Министерство образования	5	2	6	5	2	6	5	2	6
Министерство культуры	3	2	3	3	2	3	3	2	3
Министерство здравоохранения	4	3	2	4	4	2	4	4	2
Главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами	5	2	5	4	2	5	5	0	5
Главное управление по делам печати и массовых коммуникаций	4	0	1	4	0	1	4	0	2

Таблица 10

Результаты оценки программных показателей (с учетом промежуточных результатов)

Министерство/Управление	Интегральный показатель качества системы индикаторов, R			Прирост значения интегрального показателя, delta R 2007–2008	Прирост значения интегрального показателя, delta R 2008–2009
	2007	2008	2009		
Министерство экономического развития	0,346	0,333	0,333	–0,013	0,000
Министерство финансов	0,330	0,291	0,240	–0,039	–0,051
Министерство промышленности и природных ресурсов	0,367	0,329	0,329	–0,038	0,000
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства	0,278	0,273	0,273	–0,005	0,000
Министерство социальных отношений	0,370	0,370	0,370	0,000	0,000
Министерство сельского хозяйства	0,227	0,227	0,227	0,000	0,000
Главное управление по физической культуре, спорту и туризму	0,367	0,367	0,343	0,000	–0,024
Министерство образования	0,354	0,354	0,354	0,000	0,000
Министерство культуры	0,338	0,338	0,338	0,000	0,000
Министерство здравоохранения	0,300	0,300	0,300	0,000	0,000
Главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами	0,342	0,331	0,350	–0,011	0,019
Главное управление по делам печати и массовых коммуникаций	0,260	0,260	0,300	0,000	0,040
СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ ПО ДАННЫМ 12 МИНИСТЕРСТВ	0,323	0,314	0,313	–0,009	–0,001

Анализ подтвердил, что распорядители бюджетных средств при выборе программных показателей находятся в сложной ситуации, и нередко ведомственные интересы входят в противоречие с интересами реципиентов программных мер. Избегать и нейтрализовать возможные негативные эффекты можно также включением показателей, отражающих «индекс удовлетворенности» услугами государственного учреждения, рассчитываемых на основе опросов домохозяйств и бизнеса. В таком случае выделение бюджетных средств мо-

жет коррелировать с успехами в повышении индекса удовлетворенности, то есть финансирование и набор направлений деятельности программы будет осуществляться в соответствии с вектором общественно-экономической эффективности.

Необходимо отметить, что авторы показывают фрагмент общей системы оценки политик и программ в контексте лишь одного компонента процедуры оценки, а именно: показателей, на основе которых оцениваются параметры программ, что является недостаточным для определения об-

щей эффективности программы, поскольку требует комплексной оценки.

В заключение следует отметить, что оценивание, будучи аналитическим инструментом, позволяет совершенствовать не только объекты (программы, реформы, проекты), но и методы регулирующего воздействия в направлении развития национальной экономики, региона, муниципального образования. В связи с этим успех преобразований в государственном секторе Российской Федерации определяется активностью внедрения оценки программ в политико-управленческий цикл функционирования органов власти.

¹ Маршаков В.А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспекти-

вы оценивания эффективности государственного управления // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. М.: ГУ ВШЭ, 2006. Вып. 1. С. 182–208.

² Wollmann H. Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation // Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar, 2003. P. 11–29. Маршаков В.А. Указ. соч.

Беляев А.Н., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики // Вестник актуальных прогнозов «Россия. Третье тысячелетие». 2004. № 11.

³ Разработана на основе таблицы «Методы сбора и анализа данных при проведении оценочного исследования» (Маршаков В.А. Указ. соч.).

Поступила в редакцию 9 октября 2012 г.

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

Irina V. Danilova is a doctor of economic sciences, professor of economic theory and international economics department, South Ural State University (Chelyabinsk). The area of academic interests: macroeconomic policy in transitive economic systems, budgetary regulation in the states of federal type, institutional changes in credit and financial systems of Russia. Contact telephone number: +7 (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.

Anastasiia S. Godovykh is an assistant of economics and international economics department, South Ural State University (Chelyabinsk). The area of academic interests: evaluation of programs and policies of public authorities of the Russian Federation subjects, evaluation models of budget spending efficiency. Contact telephone number: +79090823338, e-mail: godovykh@yandex.ru.