

Библиографические ссылки

1. Широкоговор, С. М. Исследование основных принципов этнологии и этнографических явлений / С. М. Широкоговор // *Отдельный оттиск из Т. LXVII Известий Восточного факультета Государственного Дальневосточного университета*. — Пенкай, 1922. — С. 13.
2. Тишков, В. А. Этничность, национализм и государство в посткоммунистическом обществе / В. А. Тишков // *Вопр. социологии*. — 1993. — № 1. — С. 3—11.
3. Ян, Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство / Э. Ян // *Полит.*. — 2000. — № 1. — С. 114—123.
4. Кармин, А. С. Основы культурологии: морфология культуры / А. С. Кармин. — СПб.: Лань, 1997. — 512 с.

Тема 7. ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ КАК НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ДИСЦИПЛИНА

В отечественной политической науке проблематика оценки публичной политики является достоянием новой сферы. Однако в XX в. оценка стала в большинстве европейских стран и США распространённой и уважаемой индустрией. По мере развития демократических институтов технологии оценки публичной политики получили распространение в странах Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки. Отдельные техники под эгидой ООН применяются в Индии, странах Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона. В 1990-е гг. в России регионализация и формирование сильных групп интересов на локальном уровне также привели к усилению в рамках государственно-управленческой науки интереса к технологиям оценки. Все более актуальным становится вопрос об оценке качества политики и ее последствий в Республике Беларусь.

Наиболее простое определение оценивания дал Т. Дай: «Оценка политики это изучение последствий политики» [1, с. 351]. В рамках оценочных исследований анализируется качество политических программ или действий, процесс их реализации и характер их последствий. Можно выделить два мотива, обуславливающих необходимость проведения оценочных исследований:

1. Политика — это сфера (в английском языке этому аспекту содержания политики соответствует понятие *policy*), в которой осуществляется соперничество интересов различных политических акторов, которые воплощаются в политических программах (*politics*), представляющих желаемые модели устройства общества или отдельных его подсистем и пути их формирования. Таким образом, политика как сфера (*policy*) представляет конкуренцию множества проектов (*politics*).

В ситуации выбора между этими проектами возникает потребность в обосновании преимуществ и недостатков каждого из них. Решить проблему выбора позволяет разработка критериев приемлемости и эффективности проектов, а также методов применения этих критериев, признанных всеми участниками политического процесса. Разработкой таких критериев, накоплением опыта их применения и занимается такая отрасль практической деятельности, как оценка публичной политики.

Таким образом, оценка публичной политики является средством социального и политического выбора. Использование приемов оценки позволяет из множества альтернативных политических программ выбрать наиболее приемлемую в данных социальных-политических условиях при ограниченных материальных, человеческих и временных ресурсах.

2. Принятие политического решения всегда имеет целью на-правленное воздействие на социальные отношения. Реализацией решения занимаются органы государственного управления. Однако принято и даже реализованное решение не всегда является причиной изменений в окружающей среде, а если эти изменения и происходят, то их последствия не всегда соответствуют тому, что было запланировано политиками. Так, Т. Дай заметил: «Знает ли правительство, что делает? — В общем, нет». Оно знает, какие законы издаёт, какие суммы выделяет, кто заинтересован в реализации решения и кто является его исполнителем. Но принятие закона либо программы не означает таргетированных изменений в окружающей среде. А реализация действий, предусмотренных законом или программой, не означает, что их последствия будут именно такими, какие были запланированы законодателем. Возникает необходимость в установлении обратной связи: в доказательстве того, что политические действия имели запланированный эффект. Оценка политики является способом определения управленческой эффективности. Применение методов оценки политики позволяет определить, насколько управленческие действия и решения до-

стигли своей цели, т. е. выяснить, был ли у них результат. Результаты, полученные в ходе оценочных исследований, позволяют внести коррективы как в отдельные политические программы, так и в политический курс в целом.

Таким образом, процесс оценивания можно понимать в узком (управленческое понимание оценки) смысле и в широком (политическое понимание оценки).

Оценка публичной политики в узком смысле (управленческое понимание оценки) — это процесс анализа общей эффективности программ либо решений центральных и региональных органов государственного управления, действий этих органов, предпринятых для достижения поставленных целей, или выявление относительной эффективности нескольких программ по отношению к одной цели. В соответствии с определением Европейской комиссии «целью оценки является проверка истинных причин вмешательства в дела общества, проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики, чтобы избежать их повторения, и отчет перед гражданами».

Таким образом, задачей оценочного исследования в контексте государственного управления является выявление того, достигли ли программы или действия правительства своих целей. Если нет, то почему. Независимо от результатов реализации программы задачей оценивания является выявление путей оптимизации программного вмешательства.

Оценка публичной политики в широком смысле — это часть прикладного политического анализа, аналитическая процедура, направленная на эмпирическое осмысление и анализ политического процесса, попытка выявить реальные последствия проводимой политики и возможные результаты политики планируемой. В контексте политического процесса оценка состоит в эмпирическом исследовании содержания и результатов политических действий в целях повышения общего качества политики в любой отрасли.

Задача оценочных исследований состоит в выявлении того, какое влияние оказали те или иные действия на общество и его отдельные подсистемы: на целевые группы и ситуации, в отношении которых проводилась политика; на группы, положение которых менять не собиравлось (косвенные группы); на будущее этих групп и социальной системы в целом; на органы государственной власти и управления.

В отличие от управленческого политическое понимание оценки предполагает не только выявление того, достигла ли програм-

ма или политика целей, которые в ней были поставлены, но и выявление общего эффекта от программы, даже если она не была полностью реализована. Помимо управленческого эффекта, широкое понимание оценки предполагает также выявление символического эффекта политики. Символический эффект состоит во влиянии действий органов государственной власти и управления на общественное сознание, ориентации граждан в отношении политической системы и политических институтов. Так, некоторые действия правительства, например, направленные на социальную поддержку граждан, борьбу с преступностью (для каждой политической системы характерен свой набор референтных действий), вызывают увеличение уровня поддержки независимо от того, насколько они достигли поставленных управленческих целей. Оценка в политическом смысле определяет уровень стабильности политической системы в целом.

Таким образом, управленческое понимание оценки является составной частью оценки политической. Однако этот факт не снижает значимости оценки в управленческом понимании. Так как именно проведение оценочного исследования как средства управленческого контроля, оценивание качества реализации целей, экономичности и функциональности действий правительства позволяют определить степень устойчивости власти. Поэтому на современном этапе управленческое понимание оценки является более востребованным.

При проведении оценочного исследования широко используются методы социальных наук (социологии, политологии, экономики, статистики, менеджмента). Результаты исследования позволяют формировать и корректировать политический курс, предсказывать и влиять на его результаты.

Оценка публичной политики — это отрасль политической науки. Но содержанием она наполняется в результате использования ее методов в политико-управленческой практике.

Для проведения оценки политических действий и формулирования выводов о качестве политических процессов разрабатываются специфические методы сбора, обобщения и анализа информации о политических процессах (технологии оценки).

Технологии оценки публичной политики — это конкретные приемы, которые позволяют определить и количественно выразить, насколько эффективными и результативными являются действия, планируемые, осуществляемые и реализованные правительство. То есть позволяют выявить, насколько результаты

политики соответствуют ее содержанию функционально (достигнуты ли цели и удовлетворены ли потребности населения), технологически (насколько оправдана деятельность каждого из подразделений, осуществляющих реализацию политики), а также определить, насколько удовлетворены граждане результатами деятельности правительства.

Технология, применяемые для оценки политики в мировой практике, носят универсальный характер. Они одинаковы для различных стран и основываются на приемах, разработанных в рамках социологии, экономики, статистики и других наук.

Однако целью оценки является не только вынесение суждения о выполнении или невыполнении программы и количественное выражение степени достижения результата. Оценка процессов реализации политических действий, их результатов и последствий позволяет *сделать выводы о причинах неудач, обобщить успешный опыт*. Таким образом, продуктами оценочного исследования являются формулируемые на основе анализа удачного и неудачного опыта реализации программ рекомендации, позволяющие совершенствовать институты политической системы, процессы управления. В европейской политической науке эта значимая функция оценочных исследований обозначается термином «*learning from evaluation*» — проведение оценки позволяет извлечь уроки из предыдущего опыта. Результаты оценочного исследования дают материал, позволяющий лучше понять проблему и в будущем усовершенствовать институты и методы ее регулирования. То есть, помимо одной и те же технологии в различных политических системах, в контексте проблем, значимых для этих политических систем в соответствии с приоритетами, значимыми для правителей, исследователи извлекают различные уроки.

Объектом оценки публичной политики являются конкретные политические программы (политики, *policy's*), которые создаются для решения проблем в конкретных ситуациях в политической системе.

Предметом оценки публичной политики является результативность, эффективность формулирования и реализации общественных программ; процесс формирования программ, ее реализация, последствия действия программы и политики и общее состояние социальной системы и ее отдельных подсистем в результате реализации определенного курса.

Относительно того, кто является *субъектом* оценки публичной политики, существует несколько мнений. В самом общем

смысле субъектом оценки являются граждане, на которых направлены политические (управленческие) воздействия. Именно они в конечном счете заинтересованы в том, чтобы политика имела приемлемые результаты. Однако граждане не всегда в состоянии не только применить аналитические техники оценки, но даже грамотно представить свои интересы. Поэтому реальными субъектами оценки являются государство, государственные органы, а также аналитические центры, осуществляющие оценку по заданию этих органов. Существуют как государственные, так и негосударственные аналитические центры.

В зависимости от отношения к программе оценка может инициироваться, т. е. проводиться:

- 1) независимыми специалистами, которые не имеют отношения к программе (такая оценка называется внешней);
- 2) сотрудниками организации, не принимающими участия в программе (это — внутренняя оценка);
- 3) участниками программы.

В последнем случае процедуру называют самооценкой. Однако независимо от того, кто заказывает и проводит оценочное исследование, в нем всегда присутствует три стороны: заказчик исследования; граждане, на которых направлено воздействие программы или политики; эксперты, которые непосредственно обеспечивают применение технологий и вынесение суждения. Таким образом, оценка публичной политики является средством экспертного сопровождения политико-управленческого процесса.

7.2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДИСЦИПЛИНЫ «ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ»

Оценка публичной политики как система практик возникла в рамках теории государственного управления в связи с осознанием потребности контролировать результаты политических действий. Сначала она существовала как система техник административного контроля, затем развивалась в самостоятельную индустрию.

Первые попытки оценить методами социальной науки удовлетворенность общества деятельностью государства имели место еще в середине XIX в. Так в 1833 г. А. Терри провел исследование, целью которого было выявление корреляций между развитием системы образования и уровнем преступности. В 1844 г. Ж. Делуа рассмотрел вопрос о полезности различных публичных сооружений: дорог, каналов и т. п. Однако эти попытки не имели

систематического характера и важны скорее для политической теории, чем для политической практики.

В развитии оценочных исследований можно выделить два периода. Первый период начинается в конце XIX в. и продолжается до 60-х гг. XX в. — в это время оценочные исследования рассматриваются как средство управленческого контроля. Их результаты были востребованы органами государственного управления преимущественно для внутреннего пользования. С 60-х гг. XX в. оценочные исследования приобретают публичный характер и результаты оценивания используются для обеспечения коммуникации между органами государственной власти и управления и гражданами.

Развитие оценочных исследований как средства управленческого контроля. В конце XIX в. западные политические системы столкнулись с рядом проблем: разочарование в демократии, осознание феномена коррупции, все более заметная на фоне становления массового общества и массовой политики неэффективность управленцев, проявляющаяся в неспособности решать конкретные общественные проблемы. В этот период предпринимаются первые попытки системной разработки критериев оценки эффективности управления, мотивированные поиском механизмов контроля над деятельностью чиновников. Увеличивается роль ученых в процессе разработки и оценки политических решений [2, с. 535]. В середине XIX в. в Великобританию предлагалось ввести систему найма и повышения по службе государственных служащих на основе учета заслуг [3, с. 162]. В связи с этим были разработаны: методики контроля реализации политических решений, критерии оценки эффективности деятельности органов государственного управления, количественные критерии, характеризовавшие деятельность соответствующих служб и их функционеров по выполнению своих обязанностей. В числе критериев качества работы муниципальных органов был, например, такой, как количество вывезенного соответствующими службами городского мусора. В научной и управленческой среде велись споры об уместности подобных критериев для оценки деятельности госаппарата.

Таким образом, к началу 20-х гг. XX в. усиливается внимание к проблеме контроля над управленческой деятельностью, создаются соответствующие институты. Наиболее известными учреждениями, занимавшимися вопросами разработки критериев эффективности государственного управления, были созданные в этот период в США бюро муниципальных исследований, Бруклинский институт. Однако конкретные результаты их работы были весьма незна-

чительны. В условиях либерального государства (вмешательство которого в социальную жизнь было относительно невелико и не предполагало дорогостоящих социальных программ) острой необходимости в совершенствовании техник управления и оценки не возникло. Оценка сводилась к контролю над соответствием действий чиновников правилам. Таким образом, вопрос об ответственности в управлении был важнее вопроса о его стоимости.

В 20-е гг. XX в. экономический спад привел к увеличению роли правительства в экономической сфере и в социальном секторе. В этот период разрабатываются и принимаются к внедрению ряд государственных программ, направленных на достижение экономических и социальных целей [4, с. 13]. Эти мероприятия стали известны как «новый курс» Рузвельта и положили начало новому этапу в процессе формирования технологий оценки. Расширение активности государства в социальной сфере создало необходимость в разработке более сложных методик оценки. С 20-х гг. XX в. значимым вопросом оценивания становится результативность действий чиновников в государственном секторе.

После Второй мировой войны сфера активности государства еще больше расширяется. В 1960-х гг. президент США Л. Джонсон объявил кампанию «войны с бедностью», призванную «вызвать» возможности, обеспечить повышение минимального уровня жизни. Были приняты к реализации множество федеральных программ, анализ которых составил классифику оценочных исследований (программы Medicaid, Head-start) [5, с. 129—179].

Возросшие государственные расходы потребовали большего внимания государства к проблеме, актуализировали необходимость технологий финансового контроля над эффективностью использования государственных средств. В 1964 г. корпорацией RAND были разработаны показатели для оценки производительности различных государственных служб. Внимание уделялось не только результатам деятельности, но и соотношению доходов и расходов. Оценка стала рассматриваться не только как подсчет достижений, но и как контроль над издержками управления. Эффективная политика понималась как политика, в первую очередь контролирующая расходы. В 1950—60-е гг. был создан инструментарий для осуществления этого контроля и оценки (в первую очередь финансовой) мероприятий по реализации политики. В его основе лежал системный подход. Для решения проблем управления были разработаны и применены методы обработки данных, анализ «затраты-выгоды» и «затраты-эффективность», технологии формирова-

ния и оценки государственного бюджета (программный бюджет, PRBS — система планирования, программирования и составления бюджета, ZBB — бюджет на нулевой основе) [6, с. 333—349]. В США начала формироваться так называемая «индустрия оценки», представляющая собой совокупность институтов, техник, мер, призванных обеспечить эффективность реализации политики посредством систематического анализа государственных программ и их результатов. Но разработанные в рамках «индустрии оценки» технологии применялись преимущественно для внутреннего пользования и были инструментами контроля над процессом управления со стороны самих управленцев.

Подобные тенденции имели место и в европейских странах, где после Второй мировой войны с обращением к идеям государства всеобщего благосостояния также увеличивались социальные составляющая политики, возросли государственные расходы. Следствием увеличения роли государства в экономике и социальной сфере стало развитие техники социального программирования и планирования и, как результат, разработка техник оценки программ.

Развитие оценочных исследований как средства координации между органами государственной власти и управления и гражданами. Лишь в конце 60-х гг. XX в. оценочные исследования приобрели публичный характер. Х. Вольман выделяет три волны развития индустрии публичной политики. Первая начинается в 60-х гг. XX в., вторая — в середине 70-х; третья приходится на 80-е гг. На каждом из этапов социальные проблемы формировали новые представления о сущности оценки.

Странами-первопроходцами первой волны были США, Германия и Швеция.

В 1960—70-х гг. развивается концепция государства всеобщего благосостояния. Со стороны общества реакции на расширение активности государства стало возникновение социального недовольства. Социальные волнения конца 1960-х гг. потребовали коррекции процесса реализации и оценки политики. Коррекция осуществлялась в трех направлениях: повышение управленческой эффективности, передача ответственности, расширение публичности. Эти направления реформ стали основой для становления дисциплины оценки публичной политики.

Необходимость повышения управленческой эффективности проявлялась в росте внимания к экономической эффективности деятельности государства. В государственном управлении получили широкое распространение методы частного управления (но-

вый менеджизм), важной составляющей которых была оценка результативности использования ресурсов. Главным критерием при принятии управленческих решений стали критерий минимизации затрат и максимизации выгод. Усложнение социально-экономических задач государственного аппарата вызвало появление системы планирования и предварительного оценивания результатов. Необходимость планирования и предварительного оценивания обусловила запрос на научное обеспечение политики, концептуальное обоснование планируемых действий.

Передача ответственности за неэффективность политики на местный и отраслевой уровни была связана с децентрализацией и децентрализацией управления. Децентрализация предполагала передачу с центрального уровня на местный функции по выполнению государственных программ, децентрализация — права принятия решений и, следовательно, ответственности за их результаты. В США право реализации значительного количества социальных программ было перенесено с федерального уровня на местный уровень либо уровню штатов. За федеральным правительством было оставлено право финансирования программ и контроля за качеством их выполнения. Это стимулировало развитие аналитических структур в рамках государственного сектора и независимых институтов.

Расширение публичности обсуждения и решения проблем проявлялось в «открытии» дискурса по анализу и обсуждению социальных проблем, в появлении «новых политических форм» и новых профессионалов оценки и реализации публичной политики (экспертов, социальных работников). Как результат, формировалась современная модель оценочных исследований, в основе которой лежала идея о том, что противоречия между политическими акторами могут быть разрешены путем объективного научного дискурса и поиска лучшего решения. Дискурс по вопросам оценки результатов политики должен носить *публичный* характер.

Таким образом, к 1970-м гг. процедура оценки публичной политики становится циклическим процессом, обеспечивающим обратную связь на всех этапах реализации политики.

Развитие индустрии оценки в период второй волны (с середины 1970-х гг.) определялось следующими факторами: развитием интегрированного мирового экономического пространства; нефтяным кризисом, вызвавшим необходимость сбережения ресурсов; бюджетными кризисами, охватившими многие страны. Возникает запрос на сокращение бюджетных расходов. Важным критерием оценки становится экономичность политики, обеспечива-

кощая оптимальное использование денег налогоплательщиков. Задачей оценивания становится контроль над издержками, анализ того, насколько оптимально используются ресурсы. Происходит переход к модели государственного управления (New Public Management), ориентированной на маркетинговую, децентрализованную, результативное управление.

Среди европейских стран, в которых основные трансформации оценивания в рамках «второй волны» были наиболее ярко выражены, выделяют Великобританию и Нидерланды.

В 1980—90-е гг. увеличивается ориентация на использование методов частного управления. Значимыми становятся проблемы минимизации расходов государства посредством привлечения граждан к участию в управлении, использования высоких технологий.

Происходит переход к внутреннему оцениванию: оценивание деятельности государственных органов производится в основном внутренними институтами оценивания по выработанным индикаторам с отчетностью через определенный промежуток времени и в регламентированном порядке.

Так, в США в 1983 г. создается Национальный консультативный совет по вопросам производительности. В 1988 г. Р. Рейган издает постановление А-76 о необходимости повышения эффективности управления в государственном секторе посредством прямой конкуренции с частным сектором и снижения затрат. Разработана система правот для перенесения значительной части расходов и ответственности на уровень штатов и местных правительств.

Таким образом, к концу 1990-х гг. оценочные исследования быстро превратились в индустрию оценки со специфической системой методов, правил их применения, институциональной базой. Сложилась национальные и национальные сообщества оценщиков — специалистов по применению технологий оценочных исследований и интерпретации их результатов.

7.3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ ОЦЕНКИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Институциональная база для оценочных исследований представляет собой совокупность институтов, которые обеспечивают проведение оценочных исследований, правил организации исследований и использования их результатов. Как уже отмечалось,

методы оценки политики являются универсальными для различных стран. Однако характер организации исследований, порядок получения и использования его результатов зависят от конкретной страны, системы ее политических приоритетов и системы отпущений, которые сложились между элитами и гражданами. Наиболее заметны отличия в организации оценочных исследований на примере стран Западной Европы.

Индустрия оценки в Европе формировалась значительно позже, чем в США. Преобладание некорпоративных моделей представительства интересов в большинстве европейских стран обусловило меньшее внимание к проблемам эффективности управления.

Развитие оценочных исследований в Европе началось в северо-европейских странах: Дании, Швеции, Голландии. Другие европейские страны использовали техники, разработанные в США, приспособивая их к специфике собственных политических институтов и характеру политической культуры.

В Европе сложились три модели организации институциональной структуры оценочных исследований: менеджерская, демократическая и плюралистическая. Особенности каждой из них определяются рядом факторов: политико-управленческими традициями, спецификой политического участия, историей развития оценочных технологий в конкретной стране.

Менеджерский подход рассматривает оценку как способ обеспечить оптимальное использование общественных ресурсов.

С точки зрения сторонников этого подхода, оценка должна производиться независимыми экспертами. Предполагается, что результаты оценки могут и должны объективно отражать состояние объекта управления. Поэтому эксперты не избираются населением, а являются людьми, обладающими соответствующей квалификацией, владеющими методологией оценки.

Базовыми принципами менеджерского подхода являются независимость оценщика и объективность метода. Как правило, для проведения оценки программ используются представители независимых агентств.

Так, например, в 1980-х гг. в Великобритании многие функции реализации политики были переданы независимым агентствам, деятельности которых незначительно (на уровне общих правил деятельности) регламентировалась правительством.

Такой подход к организации оценки политики получил название «Value for money». В его основе лежал принцип экономической эффективности, понимаемой как максимально эффективное

использование ресурсов. Казначейство выпускало специальные «Зеленые книги», содержавшие технические инструкции для оценки деятельности и ее результатов в различных сферах управления. Оценка политик и программ проводилась независимыми экспертами.

Демократический подход рассматривает оценку как способ отчетности перед гражданами, по возможности включающий деятельность самих граждан.

Возникновение демократического подхода связано с кризисом традиционной системы политического представительства, осуществляющегося через политические партии, профсоюзы и т. д.

Оценка определяется как «суждение граждан о качестве публичной политики». Такое суждение может быть вынесено лишь в результате публичных дебатов. Основной целью демократического подхода является обеспечение прозрачности политического процесса. В рамках демократической модели оценки создаются механизмы непосредственной подотчетности государственных органов гражданам.

Оценочные суждения выносятся специально избранными представителями общественности. Профессиональные оценщики могут лишь осуществлять техническую подготовку процедуры выявления мнения граждан. Назначение оценки не только оценить, но и показать то, насколько действия органов государственной власти соответствуют общепризнанным критериям.

Примером демократического подхода к оценке являются общественные консенсусные конференции в Дании, в рамках которых граждане имеют возможность осуществлять оценку отдельных программ, технологий посредством диалога с профессиональными экспертами по вопросам, на решение которых призваны воздействовать эти программы. Конференции должны были привлечь внимание общества к проблеме.

В плюралистическом (партиципаторном) *подходе* целью оценки публичной политики является коллективное решение проблем при участии как граждан, так и экспертов. Плюралистический подход сочетает элементы менеджерского и демократического, т. е. стремится совместить развитые технологии с учетом общественного мнения.

С точки зрения сторонников этого подхода, оценка — это часть процесса совместного решения проблем. Она должна производиться теми, кто непосредственно вовлечен в политическое действие. Оценка программы представляет собою процесс, в ходе ко-

торого на основе общедоступной информации общественностью выносятся решения, применимые для всех. Но при этом оценка должна быть беспристрастной. При принятии решения о качестве программ должна быть использована вся доступная информация, учтены позиции политических администраторов и публичных деятелей, достигнуто согласие между ними.

Так, специфической чертой национальной системы оценки во Франции является вовлечение в процесс оценки как представителей различных сфер и уровней управления (министерств, местных властей), так и представителей заинтересованных групп.

7.4. ВИДЫ ОЦЕНОЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Любое оценочное исследование всегда осуществляется применительно к конкретной программе, политике, поэтому его можно охарактеризовать как оценку программы. Программная оценка представляет собою анализ процесса реализации программы (решения), осуществляемый с помощью специфических технологий.

В качестве программы может рассматриваться не только документ, формально являющийся программой, но и любая реализуемая либо планируемая система действий, которая должна оказывать влияние на окружающую среду (policy).

Выделяют несколько уровней оценки: оценивание на национальном уровне, на уровне программы в целом, а также на уровне компонентов этой программы.

В зависимости от того, какие аспекты программы или политики подвергаются анализу, принято выделять: процедурную и проблемную оценки.

Под процедурной оценкой понимают вид оценки, состоящий в выявлении соответствия действий участников программы стандартам, заложенным в самой программе или в законодательстве.

Процедурная оценка включает:

1. Контроль над процессом формирования программы или политики. В ходе процедурной оценки определяется, насколько процесс формирования программы соответствует правилам (закону и инструкциям, определяющим процедуру формирования программы), целям политики в целом.

2. Анализ того, как используются средства, выделенные на реализацию программы или политики, в процессе выполнения действий, запланированных в программе.

3. Выявление того, происходит ли реализация программ в целом. В рамках этого аспекта оценки выявляются, насколько правильно (в соответствии с планом) действуют министерства и ведомства, рядовые чиновники на местах. Для достижения результатов необходимо, чтобы все уровни действовали согласованно в пределах своей компетенции.

Разновидностью процедурной оценки является имплементационная оценка, в рамках которой акцент делается на анализе процедуры реализации политики. Оценивается не только правильность действий, но и результаты каждого из действий, принятых в ходе имплементации.

Проблемная оценка производится посредством анализа отдельных сегментов и процедур формирования и реализации политики в целях систематического эмпирического контроля проведения политики и общественных программ, выявления их воздействия на целевые группы и ситуации в рамках задач, которых они стремились достичь.

При проведении проблемной оценки этапы оценочного исследования соответствуют стадиям формирования и реализации программ и политики.

Можно выделить три стадии функционирования (жизни) программ и соответствующие этим стадиям три этапа ее оценки.

На первом этапе жизни программы происходит ее разработка, определяются основные проблемы, создающие необходимость в программе, цели, задачи, адресные группы программ, планируются действия органов государственной власти, которые будут предприниматься для решения проблем. На этом этапе проводится предварительная оценка программ, задача которой оценить качество логики и перспектив выполнения программы.

На втором этапе жизни программы осуществляется действия по ее реализации, происходит имплементация программы. На данном этапе задача оценочных исследований состоит, во-первых, в осуществлении мониторинга действий органов государственного управления; во-вторых — определении их соответствия тому, что было запланировано в программе; в-третьих — выявлении их промежуточных результатов; в-четвертых — в выяснении того, насколько эти результаты соответствуют запланированным.

Последняя стадия жизни программы состоит в анализе результатов программы после окончания ее реализации. Как правило, на этом этапе не только выносятся суждения о выполнении или невыполнении задач, определенных на первом этапе, но и

проводится анализ последствий, обобщается позитивный опыт и выявляются недостатки. То есть на этом этапе определяются проблемы, которые необходимо решить в будущем.

Таким образом, последний этап жизни выполненной программы может быть рассмотрен как первый этап жизни новой программы. Эта последовательность отражает циклический характер планирования-оценки. Взаимосвязь процедур планирования, реализации и оценки программ называется циклом *планирования-оценки*.

В зависимости от того, на каком этапе оценивания и с какой целью проводится оценочные исследования, принято выделять следующие виды исследований:

1. *Исследования, которые проводятся на этапе планирования программ.*

1.1. Определение возможности оценивания (evaluability assessment).

Оценивание программ или политики начинается уже на этапе ее формирования. Formulирование целей и задач программ предполагает установление того, какой эффект она должна оказать на объект управленческого воздействия. Соответственно, уже на этапе формирования программ необходимо определить, по каким признакам мы будем в дальнейшем судить о достижении целей.

Х. Вольман отмечает, что этот вид оценки «выясняет, могут ли та или иная политика / программа / мероприятие быть адекватно оценены вообще» [7, с. 67]. На этом этапе оценки проводятся анализ контекста политики или программы с целью установить саму возможность ее оценивания, а при положительном результате и ту степень, в которой она может быть оценена. Определяются вопросы, на которые необходимо будет получить ответ при оценке реализации программ. Определяются индикаторы достижения целей программ, которые наиболее точно позволяют зафиксировать влияние программ на объект управленческого воздействия. Определяется организационный и процедурный порядок мониторинга. Выявляются угрозы и риски, снижающие вероятность достижения целей.

Предназначение этого вида оценки состоит в том, чтобы более четко понять и представить логику программ и определить ее цели.

Целью подготовительной оценки является проверка логичности структуры программ.

1.2. Оценивание *ex-ante*, или предварительная, прогнозная оценка.

Оценочное исследование направлено на изучение возможного хода будущей политики, прогнозирование основных «узких мест», конечных результатов, социальных эффектов и побочных воздействий, предварительную оценку результатов программы, которая должна быть реализована в будущем.

Например, устав структурных фондов ЕС закрепляет правило: каждая программа должна быть предварительно оценена Координационным советом по оценке, который анализирует концепцию программы.

Совет вызывает, насколько качественно разработана стратегия программы. Чем отличается программа от предыдущих мероприятий в этой области и насколько учтены при составлении программы наработки этих мероприятий. Оцениваются логика и внутренняя непротиворечивость программы. Оценивается внешняя связанность программы: насколько программа соответствует общей линии политики страны (где осуществляется программа) и системе мероприятий, которые реализуются в области, подвещающей воздействию программы на данном этапе. Оценивается соответствие действий в программе законодательству страны. Выявляются источники финансирования как программы в целом, так и ее отдельных мероприятий. Предварительная оценка программы включает выявление потребности в проведении программы либо политики; определение адресных групп — реальных либо номинальных групп, нуждающихся в реализации мероприятий, предусмотренных программой; анализ того, какие группы наиболее заинтересованы в реализации программы. А также предусматривает структурную концептуализацию — выявление возможных последствий для целевых групп, оценку влияния внешней среды.

2. На этапе реализации программы проводится *среднесрочная оценка* (оценивание *on going*).

Этот вид оценки называется также текущей, сопровождающей или формирующей оценкой. Понятие введено М. Скрипеном. Формирующая оценка происходит во время реализации программы или мероприятия. Она используется для установления обратной связи. Анализ промежуточных результатов выполнения программы, определение «все ли идет по плану» позволяет скорректировать стратегию и таким образом избежать негативных последствий, не предусмотренных на этапе формирования программы.

Промежуточные результаты оценивания используются органами государственного управления, осуществляющими реализацию программы, и транслируются всем заинтересованным социальным акторам, принимающим участие в реализации программы или испытывающим ее воздействие. На этой стадии оценивание носит аналитический характер. Результаты анализа реализации программы позволяют вмешиваться в процесс ее выполнения, более четко нацеливать на достижение запланированных целей, или даже корректировать цели программы в ходе ее реализации, «перенастраивая» программу. Задачей среднесрочной оценки является интервенционное воздействие на процесс реализации политики и когнитивно-коммуникативное воздействие (обучающее в процессе).

Назначение формирующей оценки — определить действия, которые необходимы для корректировки программы в ходе ее реализации.

М. Хоули выделил пять шагов формирующей оценки:

1. Определение рамок проблемы (программы) — выявить, какие организации, адресные группы какого уровня необходимо изучить при оценке. Выделить критерии, по которым можно будет оценивать действия либо результаты действий в отношении этих групп.

2. Сбор информации о программе — на основании выделенных критериев собрать данные, свидетельствующие о том, как происходит реализация программы.

3. Моделирование — сформировать модели, отражающие взаимосвязи между реальной деятельностью и целями и задачами программы.

4. Анализ непротиворечивости программы — определить, насколько результаты, которые могут вызвать действия по реализации программы, соответствуют целям программы.

5. Представление программы заказчику.

В ходе формирующей оценки может как выявляться дополнительная информация о специфике программы и ее последствиях, так и фиксироваться соответствие программных действий и их результатов критериям, определенным на этапе *ex-ante*.

3. На этапе анализа результатов программы проводится *суммирующая оценка* (суммирующая, итоговая оценка).

Суммирующая оценка производится после завершения реализации программы (политики). Она включает: оценку воздействий и оценку последствий.

Оценки воздействий состоит в выявлении общего эффекта программ, ожидаемых и побочных результатов.

Оценки последствий вызывает, произведя программа либо проект какие-либо видимые эффекты.

Понятие «суммирующая оценка» введено М. Паттоном. Основная цель этого вида оценки — проконтролировать успешность реализации программ. Выяснить, достигнуты ли, и если да, то в какой степени, цели, запланированные в программе. Если есть побочные эффекты, выяснить, в чем они состоят, какое влияние оказывают на окружающую среду и насколько связаны с программными мероприятиями.

При суммирующей оценке используются социологические и статистические методы сбора и анализа информации.

На современном этапе в ряде стран делаются попытки унифицировать оценку ex-post. Так, в 1996 г. Европейская комиссия провела опенвание ex-post ряда программ и на основании полученных данных сформулировала методологию суммирующей оценки, а также коэффициенты для анализа эффективности программ.

Суммирующая оценка определяет: насколько достигнуты цели, поставленные в программе; существует ли связь между деятельностью и результатами программы; какие действия и мероприятия оказали решающий эффект на результаты программы, а от каких можно было бы отказаться; насколько экономична программа; можно ли при реализации подобных программ затрачивать меньше ресурсов; насколько значимы непредвиденные эффекты программ и можно ли было их предупредить.

В зависимости от того, кто осуществляет оценку, выделяют внутреннее и внешнее оценивание.

Внутреннее оценивание, или «самооценивание», проводится самим органом государственной власти, реализующим программу; либо непосредственно подразделением, осуществляющим реализацию программы, либо специальным подразделением, в функции которого входит оценка. Самооценка является важным фактором, обеспечивающим обратную связь в политико-управленческом процессе.

Этот вид оценки иногда называют внутренним аудитом реализации программ (действий) органа государственной власти, коммуникативным оценочным исследованием. Это назначение — извлечь уроки из анализа удачного и неудачного опыта реализации программ. Он позволяет обеспечить постоянное поступление информации об изменении ситуации в ходе реализации программ, а

также мониторинг работы органа государственной власти. В. Цыганков отмечает, что внутреннее оценивание применяется там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации, либо там, где издержки на процедуру внешнего оценивания выше, чем неточности, в силу политической ангажированности органа оценивания (например, при текущем мониторинге реализации ведомственных целевых программ). Как правило, внутреннее оценивание проводится в форме on-going при оценке реализации программ.

Внешнее оценивание называют также «интервенционным оценочным исследованием». Проводится внешним оценщиком, активно вмешивающимся в ход реализации политики или программ. Основное назначение — скорректировать программу с помощью воздействий извне. Внешнее оценивание может производиться политическим или административным органом, в компетенцию которого входит контроль за государственным и / или отраслевыми программами (казначейство, министерство финансов, парламент, счетная палата). В странах, где преобладает внутреннее оценивание программ, эти органы лишь определяют общие правила оценки.

Внешнее оценивание может проводиться также независимыми экспертами, представителями аналитических центров университетов и может носить как исследовательский, так и консультативный характер. Этот вид оценочных исследований, как правило, осуществляется по инициативе органа, чья деятельность подвергается анализу. Такой вид исследования иногда называют аналитической оценкой. Дистанцированное аналитическое исследование проводится внешним по отношению к программе оценщиком, который дает заключение о ходе реализации программ.

Оценку программ могут также производить лица, на которых направлено действие программы (представители адресных групп). Такой вид оценки называется «оценка участниками» (партиципаторная оценка). Как правило, необходимость в оценке участниками возникает в тех случаях, когда существуют значительные различия в менталитете и образе жизни тех, кто осуществляет реализацию программ, и тех, на кого она направлена. Так, оценка участниками часто используется ООН при реализации программ в слабо развитых странах.

Преимуществом партиципаторной оценки является большая информативность. Как правило, те, кто испытывает на себе воздействие программ, могут формулировать более подходящие и

чувствительные к изменению ситуации индикаторы оценки реализации программы, чем те, кто ее осуществляет.

Оценивание может быть первичным и вторичным (meta-analysis). *Первичное оценивание* основывается на данных о программе (первичных данных). *Вторичное* — ориентировано на вторичные анализы данных («оценивание оценивания»). Вторичное оценивание — это анализ данных о новых проблемах, выявленных в ходе реализации программы, и новых методах, использованных для их решения. Его цели: оценить корректность проведения первичного исследования, устранить некорректные приемы применения оценивания и распространить положительный опыт оценивания. Можно сказать, что посредством проведения вторичных оценочных исследований выполняется принцип извлечения уроков из оценки: с ее помощью организация, которая проводит оценку самих себя и корректирует свои действия.

Помимо оценочных исследований на всех этапах реализации программы могут осуществляться мониторинг и аудит программы. *Мониторинг* — текущее наблюдение за изменением окружающей среды под воздействием программных действий с целью описать и осмыслить эти изменения.

Мониторинг проводится посредством сбора и отслеживания информации о реализации программы на основе предварительно сформулированных индикаторов.

Выделяют мониторинг программы (сбор фактов о том, как реализуется программа), мониторинг прямых и косвенных эффектов, либо мониторинг целевых групп (сбор фактов о том, как целевые группы реагируют на изменение условий окружающей среды под воздействием программы).

В отличие от оценочного исследования при мониторинге не ставится задача аналитического осмысления хода программы и вынесения суждений о ее качестве. Посредством мониторинга лишь фиксируется факт наличия со стороны объекта управления реакции на управленческое воздействие. Мониторинг позволяет обеспечить нормальное управление воздействиями и осуществлять регулярное отслеживание их последствий. Оценка дает возможность анализировать имплементацию программы на основе анализа последствий, результатов и воздействий, которые программа оказала на общество. Оценка обычно начинается с выработки критериев для анализа, которые выбираются на основе оценываемого публичного действия. Мониторинг же может использоваться как прием в ходе проведения оценочного исследования.

Аудит определяет, насколько соответствуют правилам действия, предпринимаемые в ходе реализации программы. Анализирует программу с точки зрения тех критериев, которые предопределены в программе заранее, — бюджета, регулирования, профессиональных стандартов. В зависимости от объекта и целей выделяют финансовый аудит, аттестацию, аудит выполнения работ, аудит эффективности и результатов программы и др.

Таким образом, в отличие от мониторинга и аудита, оценка предназначена не столько для контроля над реализацией программы, сколько для ее корректировки в ходе реализации, и поэтому осуществляется на основе сотрудничества экспертов-оценщиков и лиц, заинтересованных в реализации программы.

Библиографические ссылки

1. Dye, T. R. Understanding public policy / T. R. Dye. — N. Y. : Englewood, 1986. — 450 p.
2. Политическая наука : новые направления. — М., 1999. — 814 с.
3. Вассилико, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Вассилико. — М., 2000. — 199 с.
4. Стиглиц, Д. Экономика государственного сектора / Д. Стиглиц. — М., 1997. — 720 с.
5. The evaluation of social programs. — London, 1976. — 650 p.
6. Миллер, Д. Д. Прозрачность и бюджетный процесс // Эффективность государственного управления / общ. ред. С. А. Вачикова, С. Ю. Глазьева. — М., 1998. — 848 с.
7. Evaluation in public-sector reform / ed. by H. Wollmann. — Cheltenham ; Northampton, 2003. — 284 с.