

УДК 332.02

## ОЦЕНКА ПРОГРАММ И ПОЛИТИК НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ И В МИРЕ

Амирова А.Т.

ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет», Уфа, e-mail: alyall2011@mail.ru

В статье рассмотрены история развития института оценивания в мире и существующая практика оценки эффективности программ и политик в России и за рубежом, проведен анализ зарубежных практик оценивания на федеральном уровне в сравнении с российским опытом, выявлены факторы успешного внедрения системы оценки эффективности, выделены инструменты и методы оценивания на региональном уровне в России и европейских странах, предложена схема взаимодействия различных видов оценок и стратегии развития региона. Автором делается вывод, что именно в период формирования системы оценивания в России необходимо учесть зарубежный опыт и результаты оценок на всех уровнях власти в совокупности смогут стать основой для эффективного управления экономикой региона и для продуманной, логичной и взаимосвязанной региональной политики в целом.

**Ключевые слова:** оценивание, оценка программ и политик, оценка регулирующего воздействия

## PROGRAM AND POLICY EVALUATION AT THE FEDERAL AND REGIONAL LEVEL IN RUSSIA AND IN THE WORLD

Amirova A.T.

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Bashkir State University, Ufa, e-mail: alyall2011@mail.ru

In this article considered the development history of evaluation and the existing practice of program evaluation in Russia and foreign countries, the foreign practices of evaluation in comparison Russian experience are analyzed, factors of successful introduction of system of performance audit are revealed, tools and methods of evaluation at the regional level in Russia and the European countries are allocated, the scheme of interaction of different types of evaluation and strategy of development of the region is offered. The author draws a conclusion that during formation of system of estimation in Russia it is necessary to consider foreign experience and results of evaluation at all levels of the power in total will be able to become a basis for effective regional governance and for the thought-over, logical and interconnected regional policy in general.

**Keywords:** program evaluation, performance audit, evaluation, regulatory impact assessment

Постоянно меняющиеся условия хозяйствования в мире приводят к необходимости регулярно пересматривать подходы к управлению, для того чтобы создать некую модель или стратегию развития, которая, учитывая результаты изменений в экономике, могла бы обеспечить достойное качество жизни населению. Один из элементов, вероятно способных привнести существенный вклад в более обоснованные планы и прогнозы развития, это оценивание программ и политик.

Под оцениванием в научной литературе понимают комплекс мероприятий, направленных на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений. В конечном итоге, в том числе и на основе оценок эффективности, производится планирование и создается стратегия развития территории.

С началом административной реформы в России в 2003 году, в основе которой лежит концепция «New public management» (NPM) – ей соответствуют понятия «бюд-

жетирование, ориентированное на результат», «аутсорсинг государственных услуг», «частно-государственное партнерство» и т.п. – началось внедрение различных оценок в государственном управлении [1].

На сегодняшний день в РФ в той или иной степени получили внедрение практически все элементы оценивания:

- оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ;
- оценка регулирующего воздействия;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- оценка государственных программ.

Степень внедрения различается по регионам (по времени, по комплексности), и в целом пока нет общего представления о развитии и функционировании системы оценивания в России.

Зарубежный опыт внедрения оценивания имеет богатую историю, наиболее активно процессы оценок развиваются в США, Великобритании, Германии, в некоторых странах ЕС (Италия, Германия) эти процессы играют важную роль и на региональном уровне.

Рассмотрим этапы развития оценивания в мире.

1. 1960-е гг. – Оценка новых политик и информация, необходимая для планирования. В США в это время осуществлялась реализация программ в области, куда вторглось много социально-экономических и инфраструктурных проблем (планирование городов, создание государственной инфраструктуры и др.) и нужна была информация по результатам новых госпрограмм. Оценивание проводилось внешними силами исследовательских институтов.

В Германии предпосылками внедрения оценивания стали: проводимая социальная политика и политика обновления городов; необходимость создания системы планирования (в послевоенное время усложнились социально-экономические условия функционирования госаппарата) и предварительного оценивания результатов; идея реализации научной политики.

2. Конец 1970–1980-е гг. Основная цель и мотив проведения оценивания – контроль за расходами. В этот период оценивание становится институтом и полноценной частью государственного аппарата, формируется как инструмент экономического анализа издержек (нефтяной кризис и необходимость сбережения ресурсов) и способ контроля в государственных программах. Государственное управление через инструкции и нормативы заменяется на управление по результатам, у чиновника становится больше финансовой свободы, но с него начинают требовать отчет и результат (через оценивание). Выделяются органы власти непосредственно ответственные за проведение оценивания.

В США внешнее оценивание основывается на Законе об эффективности 1992 г. (Government Performance Results Act (GRPA)). Эффективность деятельности министерств находится в ведении американского Минфина. Контроль деятельности министерств проводится с помощью трех документов: пятилетний стратегический план, бюджет (где определяются параметры бюджетных расходов), ежегодный отчет о результатах содержит сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. Есть контроль по результатам, по их итогам возможно закрытие программы, рекомендации по корректировке бюджета вплоть до отстранения главы департамента.

В Великобритании внешнее оценивание реализовывалось через систему «Best value regime». Системой оценивается необходимость предоставляемых услуг, качество вовлечения всех заинтересованных акторов,

сравнение эффективности услуг и их конкурентоспособность. Кроме того, коммуна по образцу разрабатывала систему индикаторов (более 100 показателей) и проводила самообследование, ею предоставлялся ежегодный отчет о состоянии и план мероприятий, включающий мероприятия в том числе по повышению эффективности. При хороших результатах выделяется дополнительное финансирование, если нет, то сокращение финансирования вплоть до роспуска местных органов власти.

В правительстве Германии действовал аналитический центр, который помогал министерствам в выработке стратегического видения при принятии решений и программ.

3. С 1990-х по настоящее время. В Великобритании в 1988 году были введены «Ключевые индикаторы деятельности» для исполнительных агентств и служб. Впоследствии практически все агентства, которые оказывали услуги, должны были предоставить информацию по определенным индикаторам. «Анализ результатов и деятельности», который готовился каждым департаментом, ежегодно отмечал цели, достигнутые за государственные средства. Впоследствии этот документ был заменен соглашениями между казначейством и департаментами о предоставлении государственных услуг.

В Германии внедрялось внешнее оценивание, произошла ликвидация бюрократии через управление по результатам. Инструментами являлись конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования по качеству услуг. Флагманом процесса реформирования было местное самоуправление. Именно муниципалитеты стали лидерами реформ, финансирование получали из разных источников (фонды, негосударственные инициативы, поддержка на уровне земель, бизнес-консалтинг), развитие измерения эффективности происходило на разных политических уровнях и полях с участием значительного числа акторов. Был реализован принцип единого окна, появились межмуниципальные сети (взаимодействие – обмен информацией – обмен лучшими практиками), именно в муниципалитетах наблюдалась экономия бюджета [1, с. 5–25].

4. Сегодня продолжается этап оценивания, в котором для развитых стран характерно применение совокупности форм оценки: оценка государственных программ, оценка государственной политики, оценка регулирующего воздействия, бюджетирование, ориентированное на результат и оценка эффективности (или качества) власти.

На уровне оценивания политик в США администрация президента Барака Обамы требует от руководителей устанавливать приоритетные цели политики, показывать прогресс в их достижении, объяснять тенденции, а не устанавливать рейтинг успешных и неуспешных программ, как было до этого. При этом приоритетные цели и индикаторы выявляются с помощью привлечения общественности, таким образом президент хочет видеть причинно-следственную связь в успехах и неудачах, и что было сделано, чтобы их не было, и какие закономерности были выявлены. На этом этапе теперь оценивание не просто является фиксатором результатов, его функции расширились, теперь это комплекс функций – от простой оценки до выявления причин и связей между показателями и деятельностью.

В Канаде все программы проходят процедуры оценки каждые 5 лет, более того, в 2009 году введена процедура оценки полученной пользы от потраченных денег (Value of money), их эффективности, результативности и соответствия целям. Это оценка является приоритетом правительства и применяется ко всем программам каждые 4 года. Оценка программ используется для планирования бюджета, внесения изменений, усовершенствования и даже отмены программы, кроме того, сделаны усилия в направлении интеграции итогов оценки программ в процесс принятия решений, в том числе управления расходами.

В Великобритании осуществляется ревизия расходов (1998, 2000, 2002, 2004, 2007 гг.), государственные расходы связаны с измеряемыми результатами. Для министерств устанавливаются трехлетние лимиты расходов, что позволяет гибко планировать расходы.

С 1990-х годов в Нидерландах стали включать индикаторы деятельности в бюджет и связывали результативность программ с бюджетом. С 1999 года промежуточная и предварительная оценка программ стала осуществляться регулярно. В ежегодном отчете по бюджету министерства должны указывать, как и где они использовали оценку, каким образом результаты оценки были использованы в бюджетном процессе [3, с. 183–186].

Что касается процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ), то в настоящее время в развитых странах она базируется на постулатах концепции «умного регулирования», которое предполагает разработку мер регулирования, основанных на принципах субсидиарности и пропорциональности мер, снижение объема обязательных требований со стороны государства, научной обоснованности и качества принятия регулирующих решений [2, с. 165].

ванности и качества принятия регулирующих решений [2, с. 165].

Обзор зарубежных систем оценивания, позволяет нам сделать некоторые утверждения и выводы.

Мы видим, что практики оценивания лучше всего функционируют в старых демократиях, где власть использует демократические механизмы легитимации – через выборы, прозрачность и т.п., именно кризис легитимности в американской государственной системе породил такое явление, как политическое оценивание. Система оценивания по результатам в итоге более успешная там, где более высок уровень легитимности.

Еще одним фактором, кроме сознательного гражданского общества, является экономическая традиция, когда люди из бизнеса (со своим опытом и знаниями) приходят в госструктуры (с целью привнести инновацию, усовершенствовать и оптимизировать процедуры) [1, с. 17].

Все вышеперечисленные страны имели отлаженно работающую экономику и ее диверсифицированную структуру, и уже тогда экономика носила инновационную направленность, это также необходимая основа для внедрения оценивания [5].

Также важно, что инициатива внедрения и осуществления оценивания (Германия) происходила из разных источников.

Характерной чертой (в США и Великобритании) является то, что за плохую результативность наказывали – роспуск местных органов власти, отстранение главы департамента. Кроме того, использовалось множество различных инструментов (в Германии) при внедрении оценивания.

Если сравнивать с российской практикой оценивания, то:

– мы сейчас находимся на этапе рейтингов успешных и неуспешных практик (как в свое время США), что обусловлено более поздним началом реформирования государственного аппарата;

– в ответ на проблему переобучения кадров у нас создано Агентство стратегических инициатив, которое в том числе проводит образовательные семинары по лучшим практикам регионов (такой опыт был у Нидерландов, где на первом этапе действовала комиссия по развитию политики, которая способствовала распространению оценки с помощью образовательных и информационных мероприятий);

– нет регулярности, системности и реального спроса на систему оценивания со стороны руководителей регионов, к сожалению, без заинтересованности властных структур, как в оценке эффективности программ, так и оценивании в целом, результаты

оценок оказывают незначительное влияние на содержательное наполнение государственной политики и оценку деятельности чиновников, ответственных за реализацию государственной политики [4, с. 21–22];

– если комплексному внедрению новых форм оценивания, например в Германии, способствовало участие множества заинтересованных лиц, в том числе бизнес-ассоциаций и появление межмуниципальных сетей (происходил обмен лучшими практиками), то в России влияние ассоциаций предпринимателей на политику не так велико, не говоря об их участии в реформировании, что же до межмуниципального взаимодействия, то у нас формально существуют ассоциации муниципальных образований, некоторые даже проводят форумы (ассоциация городов-миллионников), но реально от их взаимодействия нет видимых результатов.

В зарубежных странах есть примеры осуществления оценки эффективности управления экономикой региона, в данном случае под объектом оценки мы будем рассматривать как инструменты региональной экономической политики федерального центра, так и деятельность государственных органов власти на региональном и муниципальном уровне, в том числе наднациональную политику ЕС.

Основная цель региональной политики в зарубежных странах аналогична российской, это сглаживание межрегиональных диспропорций развития экономики. Инструменты, используемые в мировой практике для реализации региональной экономической политики – федеральные целевые программы (ФЦП), господдержка крупных инвестиционных проектов, создание особых экономических зон (ОЭЗ) – получили распространение и в российской практике. Однако на то, каким образом оценивать эффективность мер и инструментов региональной политики, в России и мире пока не существует единого мнения, в различных странах и регионах мира используют разные подходы, в литературе выделяется по крайней мере четыре подхода к оценке результативности мер региональной политики:

- 1) соизмерение издержек и выгод;
- 2) сравнение действительных результатов политики с возможными результатами развития без осуществления данной политики;
- 3) оценка отдельных индикаторов;
- 4) оценка степени достижения поставленных целей.

В российской практике расчет эффективности ФЦП развития регионов производится в соответствии с приложениями к программам, в общем виде предлагаемые методики оценки реализуемых ФЦП в итоге

сводятся к оценке степени достижения целевых показателей, т.е. происходит оценка не эффективности программы, а ее результативности. По каждому программному мероприятию по годам программного периода задаются целевые индикаторы, по которым отслеживается отклонение фактических показателей от плановых, при этом набор индикаторов практически идентичен для всех программ, т.е. не учитывается специфика программ. Что же до реализации и осуществления программы, то отчеты о ходе реализации готовятся в другом формате (без учета каких-либо индикаторов): включаются показатели по финансированию ФЦП в целом и ее объектов за счет разных источников, т.е. отражают затраты на реализацию программы и не учитываются результаты программы. В конечном итоге реальной оценки эффективности реализации федеральных программ нет.

В случае с государственной поддержкой инвестиционных проектов производится расчет (на стадии подготовки проекта к подаче на государственную поддержку) показателей экономической, бюджетной и социальной эффективности (документы по инвестиционному проекту направляются курирующим министерствам, и они оценивают эффективность соответственно). Оцениваются не только затраты (бюджетная эффективность), как в случае с ФЦП, но и разные аспекты влияния на социальные и экономические показатели региона.

Как и в случае с федеральными целевыми программами, государственная поддержка инвестиционных проектов оценивается только на стадии обоснования этой поддержки в зарубежной практике, ведется мониторинг и оценка хода реализации программ и инвестиционных проектов для того чтобы была возможность приостановить программу и скорректировать ее, хотя в Бюджетном кодексе РФ прописана возможность приостановления программ, но этот механизм не используется на практике [6, с. 41–45].

Эффективность наднациональной политики в Европейском союзе измеряется по-разному. Есть данные (за 2007–2012 гг.) о количестве созданных рабочих мест (564 тыс. – 2% безработных), совокупной длине построенных транспортных магистралей (1208 км автодорог и 1495 км ж.д.), количество людей получивших современный доступ к сети Интернет (5 млн чел. – 1% ЕС) по итогам политики сплочения. В некоторых довольно крупных странах ЕС, включая Польшу, вся национальная региональная политики в итоге подчиняется логике наднациональной политике ЕС, это

связано с превалированием (Литва – 80%, Португалия – 62% и др.) в государственных инвестициях этих стран большой доли капиталовложений фондов ЕС.

Таким образом, эффект и измеримый эффект от политики сплочения мы видим, встает вопрос о том, насколько политика сплочения достигла долгосрочной цели – выравнивания межрегиональных контрастов в уровне экономического развития стран ЕС.

На повестку в региональной политике ЕС вынесен широкий круг проблем (молодежная безработица, интеграция инкультурных мигрантов, предотвращение природных стихийных бедствий), который учитывает развитие регионов с разных аспектов развития и говорит о более обоснованном, содержательном и комплексном подходе к региональной политике.

Интересен опыт Германии в реализации государственной политики. Базовая характеристика – декларирование в Основном законе Германии необходимости создания равноценных условий жизни на всей территории страны. Основной инструмент региональной политики для выравнивания уровня развития земель – это перераспределение налогов. Результаты горизонтального перераспределения бюджетных доходов оцениваются с помощью показателя бюджетной обеспеченности земель до и после перераспределения в процентах к расчетным бюджетным потребностям земель. Также оценка региональной политики находит свое место в Отчетах об организации территории (Raumordnungsberichte), который в свою очередь готовит Федеральный институт строительных, городских территориальных исследований. Согласно закону об организации территорий (1965 г.), в этих отчетах должны отражаться следующие вопросы: особенности и тенденции территориального развития страны; территориальное распределение реализованных и проектируемых планов и мероприятий федеральных властей и ЕС; воздействия политики ЕС на территориальное развитие Германии. Последний на сегодня, уже 12-й, с 1965 года, отчет был подготовлен в 2011 году, они готовятся раз в несколько лет. В действительности в Отчетах проводится анализ региональных аспектов разных направлений социально-экономической политики властей.

В Италии руководство страны разрабатывает собственную региональную политику, и наднациональная политика ЕС является скорее дополнением к национальной региональной политике. Несмотря на то, что регламенты ЕС обязывают включать показатели социально-экономического развития регионов только в оперативные про-

граммы (для того чтобы оценить прогресс регионального развития относительно первоначального состояния), Италия включает показатели также в Национальную рамочную программу, которая является основным программным документом, определяющим содержание региональной политики. Поэтому оценка изменений, произошедших в регионе после реализации той и или иной меры региональной политики, будет производиться в соответствии с примерно 80 показателями, классифицированными в рамках десяти приоритетов.

Кроме того, для мониторинга эффективности принимаемых мер в области региональной политики также создана Национальная система оценки мониторинга государственных инвестиций, действующая на региональном и национальном уровне. Наиболее важный элемент системы – это специальная база данных «Региональные государственные счета», также введена оценка эффективности деятельности местных властей и выплаты им денежных премий за выполнение поставленных перед ними задач (подобная практика присутствует и в России) [7].

В таблице представлены инструменты и методы, с помощью которых производится оценка региональной политики и управления в Европе и России.

Таким образом, в рассмотренных выше странах и ЕС мы видим не только основательный подход к региональной политике как таковой, но и к ее оценке, которая становится неотъемлемым элементом самой системы регионального управления.

Оценка усилий региональных властей производится в формализованном виде – отчеты (готовятся научным институтом), показатели, включенные в программу региональной политики, системы и базы данных мониторинга. При этом необходимо отметить, что эти инструменты не просто формальность, а они применяются осознанно для решения различных по своему масштабу проблем в Европе.

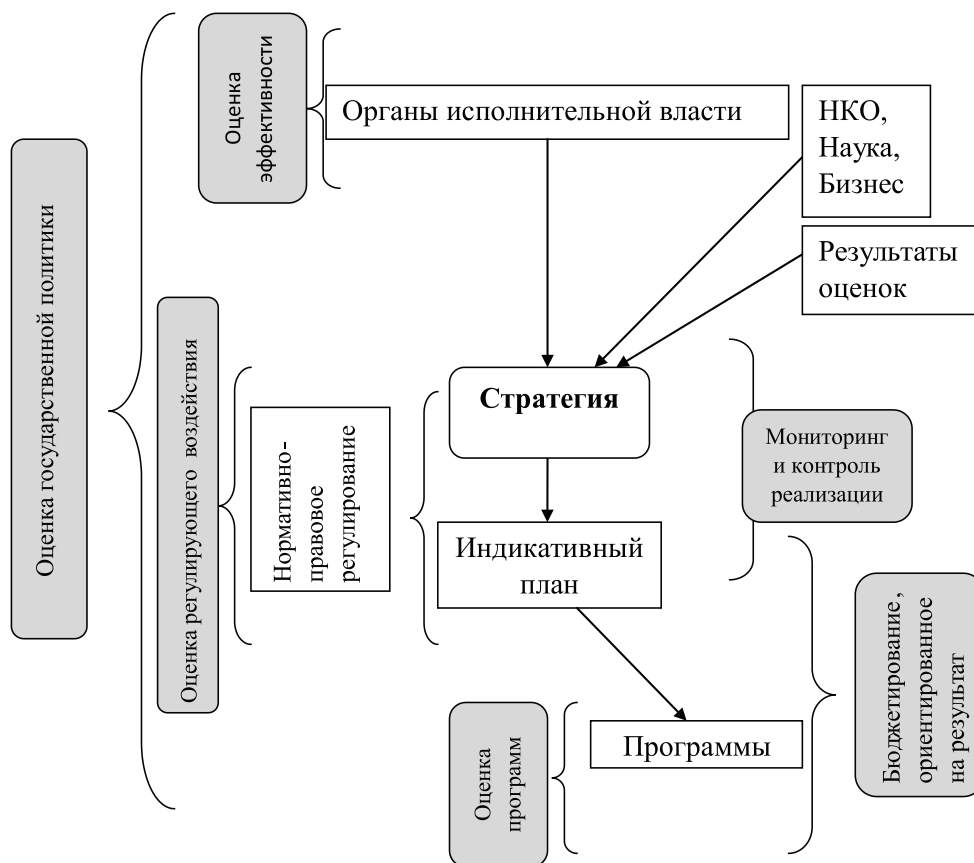
Учитывая количество инструментов (используемых в ЕС) и количество субъектов РФ, их многообразие, есть смысл запустить пилотные программы в субъектах (им нужно предварительно изучить, какой инструмент подойдет именно этому субъекту) и затем внедрять при положительных результатах.

В России идет период формирования оценок эффективности, именно на этом этапе необходимо учесть имеющийся зарубежный опыт.

На основании вышесказанного нами разработана схема (рисунок) взаимодействия различных типов оценок и стратегии развития региона.

Оценка программ и политик в Европе и России на региональном уровне.  
Составлено автором на основе [7]

	Оценка программ и политик
Россия	– одинаковый набор показателей, по которым осуществляется предварительная оценка на стадии обоснования) который не учитывает специфику программ – осуществляется оценка бюджетной, экономической и социальной эффективности только на стадии обоснования инвестиционных проектов – осуществляется оценка эффективности органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований
ЕС	– есть измеримый эффект в натуральных величинах (кол-во рабочих мест, км дорог, кол-во людей)
Германия	– оценка перераспределения налогов с помощью показателя бюджетной обеспеченности
Италия	– производится по 80 показателям, включенным в программу региональной политики – создана Национальная система мониторинга государственных инвестиций и база данных «Региональные государственные счета» – оценка эффективности деятельности местных властей



Взаимодействие оценивания и стратегии развития региона. Составлено автором

Для каждого объекта управления в данной схеме предусмотрен свой собственный элемент оценивания, что позволит на каждом этапе реализации стратегии социально-экономического развития региона обоснованно подходить к принятию решений, отчетам и дальнейшей реализации стратегии и программ.

Учитывая интегрированные результаты оценок на федеральном, региональном и местном уровне, правительство сможет более точно определять проблемные сферы экономики, целесообразно создавать (реорганизовывать и т.п.) органы управления экономикой и видеть результат своих действий.

## Список литературы

1. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт // препринт WP8/2005/01 / А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд.дом ГУ ВШЭ, 2005.
2. Козловская О.В., Эльмурзаева Р.А. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и реализации государственной политики // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 363. – С. 165–166.
3. Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Канады. // Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 42. – С. 176–178.
4. Мартынова А.П., Рощин С.Ю. Оценка эффективности государственных программ на рынке труда: эмпирическое исследование факторов спроса и ограничений на оценку: препринт WP15/2008/04. – М.: ГУ ВШЭ, 2008. – 28 с.
5. Прядкина Н.Н. Зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием территорий // Вестник ОГУ. – 2012. – № 8(144). – С. 150–155.
6. Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39–57.
7. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

## References

1. Izmerenie jeffektivnosti i ocenivanie v gosudarstvennom upravlenii: mezhdunarodnyj opyt // preprint WP8/2005/01 / A.N. Beljaev, E.S. Kuznecova, M.V. Smirnova, D.B. Cyganov; Gos. un-t Vysshaja shkola jekonomiki. M.: Izd.dom GU VShJe, 2005.
2. Kozlovskaja O.V., Jelmurzaeva R.A. Vnedrenie i razvitie instituta ocenki regulirujushhego vozdejstvija pri formirovanii i realizacii gosudarstvennoj politiki // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. no. 363. 2012. pp. 165–166.
3. Kravchuk I.V. Sravnitelnyj analiz nacionalnyh sistem ocenki gosudarstvennoj politiki i programm SShA, Kanady, Velikobritanii i Kanady. // Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik. no. 42. 2014. pp. 176–178.
4. Martynova A.P., Roshhin S.Ju. Ocenka jeffektivnosti gosudarstvennyh programm na rynke truda: jempiricheskoe issledovanie faktorov sprosa i ogranichenij na ocenku: Preprint WP15/2008/04. M.: GU VShJe, 2008. 28 p.
5. Prjadkina N.N. Zarubezhnyj opyt upravlenija socialno-jekonomicheskim razvitiem territorij // Vestnik OGU. no. 8(144). 2012. pp. 150–155.
6. Miheeva N.N., Ananeva R.I. Instrumenty regionalnoj politiki: ocenka jeffektivnosti icpolzovanija. // Region: jekonomika i sociologija. 2011. no. 3. pp. 39–57.
7. Regionalnaja politika: zarubezhnyj opyt i rossijskie realii / Pod red. A.V. Kuznecova, O.V. Kuznecovoj. M.: IMJeMO RAN, 2015. 137 p.