МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Зайцев Владислав Евгеньевич

ОЦЕНКА КАК ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: **Купряшин Геннадий Львович**
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Бояринцев Борис Иванович**
доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры макроэкономической политики и стратегического управления Экономического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова

Осипов Владимир Сергеевич
доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры управления рисками и страхования факультета Международных экономических отношений
МГИМО(У) МИД России

Клименко Андрей Витальевич
кандидат экономических наук, профессор,
директор Института государственного и муниципального управления,
заведующий кафедрой теории и практики государственного управления Департамента государственного и муниципального управления Факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Защита диссертации состоится «26» декабря 2018 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета МГУ.08.03 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ломоносовский проспект, д.27, корпус 4, аудитория А-619.

E-mail: msu.08.03@spa.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на сайте ИАС «ИСТИНА»: https://istina.msu.ru/dissertations/154448243/

Автореферат разослан «___» ноября 2018 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета МГУ.08.03,
доктор экономических наук, профессор И.Н. Молчанов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Государственные программы представляют собой ключевой элемент инструментального воплощения концепции бюджетирования, ориентированного на результат, пришедшей на смену затратной модели формирования бюджета. Использование программного подхода дает возможность совмещения повестки дня с ресурсами, имеющимися у государства, и позволяет решать комплексные проблемы, требующие к себе особого подхода.

В российской практике госпрограммы в их современном виде применяются со второго десятилетия XXI века после утверждения соответствующей нормативной правовой базы. Вместе с тем имеющиеся данные не позволяют однозначно трактовать опыт использования такого рода программно-целевых инструментов в качестве успешного: в частности, по результатам сводного годового доклада Минэкономразвития России за 2016 г. высокая эффективность реализации отмечена только у 6 государственных программ Российской Федерации из 37-и (или у 16,2 процента от совокупного числа оцененных госпрограмм)[1]; в 2015 г. число программ с высокой эффективностью реализации составило лишь 3 из 32-х (или 9,4 процента от общего числа оцененных госпрограмм)[2]. Таким образом, программная составляющая бюджетного планирования и исполнения бюджета в России очевидно нуждается в совершенствовании, что подчеркивает актуальность поиска направлений повышения качества и действенности программно-целевых инструментов.

Однако несмотря на признание ряда госпрограмм неэффективными, по состоянию на октябрь 2018 года в Российской Федерации в явном виде ни одна из них не была прекращена вследствие неэффективности. В результате можно

---

[1] Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2016 году // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://government.ru/news/28684/ (дата обращения: 22.01.2018).

[2] Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20160926 (дата обращения: 05.01.2018).

утверждать, что уровень развития методологии прямо не свидетельствует о должном уровне развития оценки государственных программ как таковой, а влияние институционального содержания оценки на эффективность управления программно-целевыми инструментами остается не до конца изученным.

В рамках настоящего диссертационного исследования в целях учета не только формальной стороны, но и реального содержания оценки последняя рассматривается в качестве института управления государственными программами. Данный методологический ход дает возможность сопоставлять формальные и неформальные нормы и процедуры оценки государственных программ в различных институциональных системах, идентифицируя их слабые черты, и формировать предложения, направленные на совершенствование систем программно-целевого управления. При этом под институциональной системой автор понимает совокупность правил и их гарантов, которая определяет способ осуществления исполнительной, законодательной и судебной власти, что задает контекст принятия государственных решений.

Степень разработанности проблемы.

1. Существенный вклад в изучение политико-управленческого цикла и оценивания в качестве одного из его элементов был внесен Г. Саймоном (H. Simon), Г. Лассуэлом (H. Lasswell), Д. Истоном (D. Easton), М. Ховлеттом (M. Howlett), М. Рэмешем (M. Ramesh), А. Перлом (A. Perl), Дж. Скоком (J. Skok), Д.Б. Цыганковым, А.А. Дегтяревым, А.И. Соловьевым и др.[3], чьи работы

[3] *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York : Macmillan Publishers, 1947. 259 p.; *Lasswell H.D.* The decision process: Seven categories of functional analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956. 23 p.; *Easton D.* An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics. 1957. Vol 9. № 3. Pp. 383−400; *Howlett M., Ramesh M., Perl A.* Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems. Oxford : Oxford University Press, 2003. 336 p.; *Skok J.E.* Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration // Public Administration Review. 1995. Vol. 55. № 4. Pp. 325−332; *Цыганков Д.Б.* Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию / Д.Б. Цыганков // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. М.: ЦЭМИ РАН, 2006. С. 5−12; *Цыганков Д.Б.* Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика/под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М. : Издательство «Престо-РК», 2009. С. 170−192; *Дегтярев А.А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические

позволили концептуализировать определения оценки в широком и в узком смыслах.

2. Вопросы методологических подходов к оценке рассматривались М. Скривеном (M. Scriven), Г. Волльманом (H. Wollmann), П. Вагнером (P. Wagner), Дж. Сандерсом (J.R. Sanders), Дж. Фитцпатриком (J.L .Fitzpatrick), Б. Ворсеном (B.R Worthen), Э. Челимски (E. Chelimsky), И. Посавецом (E. Posavec), Р. Кэри (R. Carey), П. Тодд (P.E. Todd), К. Уольпином (K.I. Wolpin), Д. Штаффльбимом (D.L. Stufflebeam) и др.[4], исследования которых дают возможность классификации базовых понятий оценки и общих принципов оценивания.

3. Вопросы сравнения систем оценки программно-целевых инструментов, действующих в различных государствах, затрагивались Дж. Фурубо (J.E. Furubo), Р. Ристом (R.C. Rist), Р. Сандал (R. Sandahl), С. Джакобом (S. Jacob), С. Спиром (S. Speer), И.В. Кравчук[5].

4. Практика оценки программно-целевых инструментов в зарубежных странах изучалась А. Вилдавски (A. Wildavsky), С. Кульманом (S. Kuhlmann), С. Ботнером (S.B. Botner), П. Сарантом (P.C Sarant), П. Пайрром (P.A. Pyhrr),

---

исследования. М.: 2004. № 4. С. 158−168. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений: Учеб. пособие для студентов вузов. М. : ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015. 496 с.

[4] *Scriven M.* An Introduction to Meta-Evaluation // Educational. Product Report, 2. 1969. Pp. 36−38; *Wollmann H.* Evaluation in Public-sector reform: Toward a “third wave” of evaluation // Evaluation in Public Sector Reform. Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. Pp. 1−11; *Wagner P., Wollmann H.* Fluctuations in the Development of Evaluation Research: Do regime shifts matter? // International Social Science Journal. 1986. № 108. Pp. 205−218; *Fitzpatrick J.L., Sanders J.R., Worthen B.R.* Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines. 4th Edition. Boston : Pearson, 2011. 544 p.; *Chelimsky E.* Old patterns and new directions in program evaluation // Program Evaluation: patterns and directions, Washington, DC: American Society for Public Administration, 1985. 309 p.; *Posavec E., Carey R.* Program Evaluation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992. 336 p.; *Todd P.E., Wolpin K.I.* Ex ante evaluation of social programs // Annales d'Economie et de Statistique. 2008. № 91−92. Pp. 263−291; *Stufflebeam D.L.* Meta-evaluation // Journal of MultiDisciplinary Evaluation. 2010. Vol. 7. № 15. Pp. 99−158.

[5] *Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R.* International atlas of evaluation. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. 471 p.; *Jacob S., Speer S., Furubo J.E.* The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later // Evaluation. 2015. Vol. 21. № 1. Pp. 6–31; *Кравчук И.В.* Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 42. С. 176−191.

Б. Радиным (B.A. Radin), Дж. Каменски (J.M. Kamensky), К. Марком (K. Mark) Дж. Файфером (J.R. Pfeiffer), А. Кобретт (A. Corbett), Н. Паком (N. Park), Дж. Чойем (J.Y Choi), Д.-Д. Джангом (J.-J. Jang) и др.[6] Среди отечественных специалистов в данной области следует отметить работы Н.Н. Шаш, М.П. Афанасьева, А.А. Беленчук и ряда иных авторов[7].

5. Опыт применения и оценки инструментов программно-целевого управления в России затрагивался Е.А. Блиновой, С.Г. Хабаевым, З.А. Эльтековой, А.О. Ладным, В.А. Шараповым, Е.С. Кутуковой, М.С. Паладич и другими авторами[8].

6. Вопросы теории и методологии новой институциональной экономической теории, в том числе взаимосвязь качества институтов и

---

[6] *Wildavsky A.* Rescuing policy analysis from PPBS // Public Administration Review. 1969. Vol. 29. № 2. Pp. 189−202; *Kuhlmann S.* Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany // International Review of Administrative Sciences. 2010. Vol. 76. № 2. Pp. 331−345; *Botner S.B.* Four years of PPBS: an appraisal // Public Administration Review. 1970. Pp. 423−431; *Sarant P.C.* Zero-Base Budgeting in the Public Sector: A Pragmatic Approach. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978. Pp. 73−75; *Pyhrr P.A.* Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 1977. 250 p.; *Radin B.A.* The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed monster or flexible management tool? // Public administration review. 1998. Pp. 307−316; *Kamensky J.M.* GPRA Modernization Act of 2010 Explained // Strategies to Cut Costs and Improve Performance Blog. 2011. 8 p.; *Mark K., Pfeiffer J.R.* Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview // ECD Working Paper Series. 2011. № 26. 42 p.; *Corbett A.* Public management policymaking in France: legislating the organic law on laws of finance (LOLF), 1998–2001 // Governance. 2010. Vol. 23. № 2. Pp. 225−249; *Park N., Choi J.Y.* Making performance budgeting reform work: a case study of Korea. The World Bank. 2013. 26 p.; *Park N., Jang J.-J.* Performance budgeting in Korea: Overview and assessment // OECD Journal on Budgeting Volume. 2015. Pp. 53−68.

[7] *Шаш Н.Н.* Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2011. №2. С. 4−15; *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Финансы и кредит. 2014. № 14(590). С. 145−152; *Беленчук А.А.* Программный бюджет: лучшая практика / А.А. Беленчук, Л.А. Ерошкина, С.Е. Прокофьев, В.В. Сидоренко, А.Г. Силуанов, М.П. Афанасьев // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 5−22.

[8] *Блинова Е.А.* Анализ и оценка государственных программ: методология и практика применения в российском государственном управлении // Автореф. дисс. к.п.н. СПб. 2012. 21 с.; *Хабаев С.Г.* ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72−75; *Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шарапов В.А.* ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276−285; *Кутукова Е.С.* Риски, проблемы и недостатки государственных программ // Бюджет. 2017. № 11. С 43−45; *Паладич М.С.* Системные проблемы программного бюджетирования // Бюджет. 2017. № 11. С 40−42.

государственного управления затрагивались Э. Остром, М. Олсоном, Г. Демсецем (H. Demsetz), Дж. Хиршлейфером (J. Hirshleifer), Э. Фуруботном, Р. Рихтером и др.[9]

7. Особенности институциональной архитектуры организации систем государственного управления, а также соответствующих социокультурных характеристик рассматривались в работах Д. Норта, А.А. Аузана, В.М. Полтеровича, Л.И. Полищука, В.Л. Тамбовцева, Г.Л. Купряшина и др[10].

В то же самое время среди российских публикаций практических отсутствуют исследования, касающиеся непосредственно институционального содержания оценки государственных программ.

Цель настоящей работы – раскрыть сущность оценки в качестве института управления государственными программами и идентифицировать ряд проблем, обусловленных недостаточным учетом институционального содержания оценки в российской практике.

Для достижения указанной цели в диссертации решаются **следующие задачи:**

– обосновать целесообразность рассмотрения оценки в качестве института управления государственными программами посредством анализа эволюции,

---

[9] *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, 2010. 447 с.; *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ. 1995. 174 с.; *Demsetz H.* From Economic Man to Economic System: Essays on Human Behavior and the Institutions of Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 198 p.; *Hirshleifer J.* The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 366 p.; *Фуруботн Э., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С.Катькало, Н.П.Дроздовой. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.

[10] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики // М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.; *Аузан А.А., Келимбетов К.Н.* Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. № 5. С. 37–44; *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 1–34; *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. 447 с.; *Полищук Л.И.* Порознь и сообща. Социальный капитал в развитии городов. М.: Litres, 2014. 35 с; *Тамбовцев В.Л.* Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82–94; *Купряшин Г.Л.* Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 60. С. 94–121. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/60_2017kupryashin.htm (дата обращения: 18.12.2017).

подходов и базовых понятий оценки как научной дисциплины и управленческой практики;

– предложить методику сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах;

– идентифицировать сильные и слабые стороны институционального дизайна оценки госпрограмм в некоторых зарубежных странах посредством анализа уровня ее развития, выявить общие закономерности в указанной области;

– уточнить ключевые институциональные проблемы оценки госпрограмм в России, принимая во внимание как эволюцию систем программно-целевого управления в СССР и в России, так и анализ отчетных материалов по государственным программам Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

– представить сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России, сформировать практические рекомендации по повышению эффективности управления государственными программами в Российской Федерации посредством совершенствования систем их оценки.

Объектом настоящего исследования является оценка эффективности программно-целевых инструментов в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат. **Предметом исследования** выступает совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, определяющая процедуры и вероятность учета результатов оценки при принятии управленческих решений.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют фундаментальные труды и прикладные исследования отечественных и зарубежных ученых в области новой институциональной экономической теории, теории и практики оценки программ, а также отчеты международных организаций и исследовательских центров.

Для решения поставленных задач в диссертации использованы методы анализа и синтеза, сравнения и обобщения, классификации, системного подхода,

экспертных оценок, логический и статистический методы (корреляционный анализ).

Информационно-эмпирической базой исследования являются нормативные правовые акты (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, ряда зарубежных стран) в сфере программно-целевого управления, официальные отчетные данные о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, федеральные и региональные законы о бюджетах, данные Росстата, российских и зарубежных организаций и органов исполнительной власти, информационно-аналитические и периодические издания, а также базы данных (OECD Performance Budgeting Database, The Hofstede Insights).

Научная новизна диссертационного исследования:

– предложена одна из возможных трактовок оценки как института управления государственными программами, выявлены основные этапы эволюции оценки в качестве научной дисциплины и управленческой практики, дана классификация ключевых понятий, видов и типологий оценки программно-целевых инструментов;

– сформирована методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, описаны преимущества и аналитический потенциал предлагаемой 5-фактороной модели;

– рассмотрен и обобщен опыт оценки государственных программ в США, Франции и Южной Корее, сопоставлена степень развития и выявлены характерные черты институтов оценки в указанных странах;

– проведен анализ и представлена авторская типизация основных этапов эволюции программно-целевого управления в СССР и в Российской Федерации, выявлено отсутствие значимых институциональных изменений при параллельном развитии методологии оценки, идентифицировано отсутствие статистически значимой взаимосвязи между результатами оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и управленческими решениями, следствием которых бы выступило в том числе изменение объемов

финансирования госпрограмм в период 2016–2018 годов, установлено наличие институциональной ловушки в сфере оценки программно-целевых инструментов;

– разработан сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России, учитывающий базовый, оптимистичный и пессимистичный сценарии.

Соответствие паспорту научной специальности. Полученные научные результаты соответствуют пунктам 10.4 «Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики» и 10.5 «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом» паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в анализе и идентификации трудностей как практической реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в России, так и ее инструментального воплощения – государственных программ Российской Федерации. Автором раскрыто содержание оценки как института управления государственными программами и предложена методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах, что может использоваться в дальнейших исследованиях в области новой институциональной экономической теории, в теории и практике оценки программ.

Результаты исследования могут применяться Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти, контрольно-счетными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при разработке нормативных правовых актов и мер, направленных на повышение эффективности реализации государственных программ и на совершенствование систем их оценки.

Апробация результатов исследования. Основные положения настоящего исследования отражены в 4-х статьях автора в журналах из перечня изданий, рекомендуемых для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим специальностям Ученым советом МГУ имени М.В. Ломоносова (общим объемом 5,0 п.л.).

Апробация результатов исследования состоялась в ходе выступления с докладом в рамках 25-й ежегодной международной конференции Сети институтов и школ государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, посвященной инновационному управлению в государственном секторе (The 25th NISPAcee Annual Conference «Innovation Governance in the Public Sector»), проходившей в период 18–20 мая 2017 г. в Казани. Ряд положений исследования озвучен на VII Международной научно-практической конференции «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы», проходившей в период 1–2 декабря 2017 г. в Москве, в рамках доклада «Индикаторы здорового администрирования 2017».

Отдельные положения и выводы диссертации апробированы в ходе модерирования диссертантом деловых игр, проводившихся в рамках образовательного курса для магистрантов II года обучения «Управление государственными программами», читаемом на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Результаты исследования использовались в том числе при разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[11].

Структура диссертационного исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего

[11] ID проекта: 01/01/09-18/00083649, официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения www.regulation.gov.ru.

195 источников, и приложения. Диссертация изложена на 186 листах печатного текста, включает 20 таблиц и 8 рисунков.

Логика, цели и задачи исследования предопределили следующую структуру диссертации:

Введение ……. 3
Глава I. Теоретические подходы к оценке государственных программ ..…….. 15
1.1. Оценка как научная дисциплина и управленческая практика ……..… 15
1.2. Виды и методология программой оценки .…….. 30
1.3. Методика сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах …… 43
Глава II. Применение оценки в управлении государственными программами … 52
2.1. Американская практика …… 52
2.2. Французская практика ……... 71
2.3. Южнокорейская практика …… 85
Глава III. Развитие оценки в процессе оптимизации программного управления 103
3.1. Эволюция системы программно-целевого управления в России …...…… 103
3.2. Государственные программы: особенности оценки эффективности реализации .……. 122
3.2.1. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» …… 122
3.2.2. Государственная программа города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы ……. 130
3.3. Перспективы развития оценки программно-целевых инструментов в Российской Федерации …….. 146
Заключение ……. 158
Список литературы ……..……... 164
Приложение …… 180

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Содержание оценки в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат, предопределяется процедурами и вероятностью учета его результатов при изменении существующих между основными агентами равновесий.

Концептуализация оценки сложилась в результате длительного развития соответствующей дисциплины и управленческой практики в контексте 3-х «волн» внедрения оценивания в США и Западной Европе. Наиболее развитый третий этап выступает следствием перехода к парадигме New Public Management, одна из существенных черт которой состоит в применении концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Общим элементом различных интерпретаций концепции БОР является оценка результатов расходования бюджетных средств. Можно утверждать, что, несмотря на общемировую практику применения программно-целевых инструментов в государственном управлении еще в начале XX века, их оценка приобретает значимость и становится полноправным элементом реализации такого рода инструментов лишь в рамках концепции БОР.

В связи с этим под оценкой в контексте БОР начинает пониматься не столько элемент политического цикла, чье содержание состоит в анализе прямых и косвенных последствий принятия политического (политико-управленческого) решения, сколько аналитический инструмент и процедура, задача которых состоит в анализе результативности, эффективности и долгосрочных последствий реализации государственных программ. При подобной трактовке становятся возможными как выделение основных инструментальных типов оценивания, к которым целесообразно отнести инспекцию, аудит, мониторинг, непосредственно оценку и исследование, так и использование различных классификаций. Наиболее примечательными из последних являются логико-функциональный подход (анализ «оцениваемости», предварительное оценивание, сопровождающее оценивание, итоговое оценивание, мета-оценивание) и разделение оценки исходя

из цели (формирующее оценивание, технологическое оценивание, оценка воздействия, оценка конечных результатов). При этом диссертант трактует термин «оценивание» в качестве более узкого понятия по отношению к «оценке» и подразумевает под ним ее процессуальную сторону.

Вместе с тем в реальной управленческой практике могут существовать группы, заинтересованные в сохранении установившегося порядка и препятствующие изменению неэффективных программно-целевых инструментов. В зависимости от зрелости и стабильности институциональной системы как процесс оценивания, так и результаты оценки могут быть направлены не только на устранение негативных черт действующих программно-целевых инструментов (что изменяет существующие правила и, как следствие, сложившееся между основными агентами равновесие), но и на достижение узкогрупповых интересов. В связи с этим наличие проработанной методологии оценки эффективности государственных программ является необходимым, но не достаточным условием признания оценки развитой. Так, вполне вероятна ситуация, при которой результаты оценки программно-целевых инструментов не учитываются при разработке и принятии управленческих решений, госпрограммы не корректируются, и оценка сохраняет лишь свою форму, но не реальное содержание.

В результате в целях учета не только формальной стороны оценки в нормативно-процедурном смысле (то есть соответствующего аналитического инструментария и процедур), но и ее реального содержания оценка рассматривается в качестве института – как совокупность формальных и неформальных норм и правил поведения агентов, которая определяет процедуры и вероятность учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий.

2. В качестве одного из возможных вариантов сравнения уровня развития оценки в различных институциональных системах предлагается к использованию методика, учитывающая 5 базовых параметров.

Трактовка оценки в качестве института управления государственными программами предъявляет особые требования к методике сравнения уровня

развития институтов оценки в различных странах, так как формы, методы и процедуры практического инструментального воплощения концепции БОР чрезвычайно разнообразны. В результате соответствующая методика должна отражать архитектуру как формальных, так и неформальных институтов, а также непосредственный контекст принятий государственных решений. Предлагаемая диссертантом методика учитывает 5 базовых параметров уровня развития института оценки:

1. «St» – единые понятия, стандарты и требования к оценке. В условиях отсутствия среди субъектов, принимающих непосредственное участие в оценивании, базовой аксиоматики (например, в случае различных трактовок понятий эффективности и результативности либо при отсутствии дифференциации прямых и конечных результатов реализации госпрограмм), его качество будет сравнительно низким. Разобщенность методик и подходов к оценке затрудняет сопоставление результатов оценки и негативно сказывается на возможности сравнения и ранжирования программно-целевых инструментов, а также включения соответствующих результатов оценки в бюджетный процесс.

2. «Pl» – плюрализм в оценивании. Параметр характеризует степень монополизации сферы оценки государственных программ, а также частоту учета информации независимых и не аффилированных с государством структур, специализирующихся на оценке программно-целевых инструментов.

3. «Rslt» – направления использования результатов оценки (в течение последних 3-х лет). Данный параметр характеризует меру интеграции результатов оценки в систему подготовки и принятия государственных решений, что раскрывает не только формальную, но и ее содержательную сторону.

4. «Msr» – меры, применяемые в случае неудовлетворительной реализации государственной программы (в течение последних 3-х лет). Параметр характеризует фактический учет результатов оценки в бюджетном процессе в разрезе мер, применяемых к неэффективным государственным программам и к лицам, ответственным за их реализацию, в течение последних 3-х лет.

5. «PDI» – индекс дистанции власти. Указанный параметр характеризует жесткость социальной иерархии в рассматриваемой стране, а также степень принятия данной иерархии ее гражданами. По мнению диссертанта, уровень дистанции власти задает соответствующий контекст системы принятия государственных решений и отрицательно коррелирует со степенью развития института оценки.

В аналитических целях также рассчитывается среднеквадратическое отклонение (S) по данным параметрам. В случае если его значение превышает «1,5», делается вывод о том, что развитие института оценки является несбалансированным: диссертант исходит из предположения о том, что относительно высокий балл по одним параметрам настоящей методики и относительно низкий по другим негативно характеризуют потенциал влияния результатов оценки программно-целевых инструментов на изменение неоптимальных равновесий.

Таким образом, в рамках методики принимаются во внимание как степень формальной институциализации оценки, так и бытующие неформальные практики взаимодействия, социокультурные характеристики, а также перечень действий, фактически предпринимаемых по результатам получения отчетной информации. В результате предлагаемый подход позволяет не только ответить на вопросы о том, кем, с какой целью и когда осуществляется оценивание (что возможно достигнуть, рассматривая лишь различные типы и методологии оценки), или о том, как проводится оценка (для чего достаточно описать лишь соответствующий инструментарий), но получить представление о том, *как именно* оценка учитывается (и учитывается ли) в реальной управленческой практике и к каким результатам это приводит.

3. Несмотря на организационные и процессуальные различия, оценка в качестве института в США, Франции и Южной Корее является относительно развитой, так как ее результаты учитываются при разработке и принятии управленческих решений, а по отношению к неэффективным программно-целевым инструментам применяются конкретные меры.

Американский опыт характеризуется наиболее длительной историей применения программно-целевых инструментов и их оценки. С 1949 года в Соединенных Штатах последовательно сменились 5 концепций программно-целевого управления и соответствующих подходов к оценке, однако игнорирование институциональной специфики негативно сказывалось на реализации госпрограмм, заставляя менять концептуальные ориентиры. По мнению диссертанта, наиболее важным достижением последних американских концепций (GPRA и GPRAMA) является максимальный среди рассмотренных стран балл по учету результатов оценки (Rslt=3,57), а также наименьший уровень дистанции власти (PDI=3,0), который, однако, в большей степени обусловлен социокультурными и политическими особенностями. В то же время по косвенным признакам представляется возможным отметить деятельность групп интересов, в результате чего оценка по параметру мер, применяемых к неэффективным госпрограммам, не столь высока (Msr=1,67).

Французская Республика, перейдя к программно-целевому методу планирования бюджетных расходов сравнительно поздно, в 2006 году, имела возможность агрегирования лучших управленческих практик. Характерными чертами французского опыта БОР выступают высокая степень автономии руководителей программ и вызванная этим их более высокая ответственность за достижение результатов, закрепление плановых показателей программ в законе о бюджете и наличие площадок по обмену мнениями ключевых стейкхолдеров. Вместе с тем параметры Rslt и Msr во Франции находятся на сравнительно низком уровне (соответственно 2,86 и 1,67), что, по аналогии с американской практикой, косвенно свидетельствует о наличии групп интересов, стремящихся сохранить установившиеся равновесия, которые не являются Парето-оптимальными. Кроме того, значение среднеквадратического отклонения развития французского института оценки близко к критическому (S=1,39), что обуславливается крайне высоким уровнем формальной институциализации и достаточно низкими оценками по параметрам Msr и PDI (соответственно 1,67 и 1,60). В результате высокий балл по параметру St свидетельствует лишь о частичном сохранении

формы оценки, в то время как реальные меры, направленные на устранение сложившихся дисфункций (Msr), а также соответствующий общественный запрос на это (PDI) выражены в незначительной степени.

Южная Корея в рамках I этапа перехода к БОР столкнулась с проблемами, во многом аналогичными ранней российской практике, в числе которых следует назвать отсутствие механизмов, позволявших учитывать информацию о ходе реализации госпрограмм при планировании бюджетных расходов, невысокую заинтересованность ключевых лиц, принимающих решения (ЛПР), а также дублирование функционала основных игроков в сфере оценки. Однако на II этапе, который начался в 2006 году, данные проблемы были в целом решены: положительными чертами опыта Республики Корея можно считать проработанную систему оценивания, включающую 3 компонента (мониторинг, самооценка госпрограмм субъектами бюджетного планирования, углубленная оценка), широкое взаимодействие органов исполнительной власти с научным и экспертным сообществами, а также разделение функционала в области оценки. В результате Южная Корея обладает относительно высокими значениями по всем параметрам в рамках представленной методики, что положительно характеризует институциональную зрелость оценки в Республике Корея. Следует отметить, что параметры направления использования результатов оценки (Rslt=2,86) и мер, принимаемых в случае неудовлетворительной реализации госпрограмм (Msr=2,78), находится на сопоставимом и одновременно наивысшем среди рассмотренных стран уровне, что также является существенной положительной чертой.

Общими чертами для рассмотренных стран выступает учет в той или иной степени результатов оценки в рамках бюджетного процесса, а также применение конкретных мер по отношению к неэффективным программно-целевым инструментам. В результате, несмотря на наличие некоторой отрицательной институциональной динамики, порождающей ряд дисфункций (например, периодическое превалирование политического фактора над управленческой целесообразностью, косвенные признаки деятельности групп интересов в США и

во Франции, постепенное ослабление внимания южнокорейских ЛПР к программной оценке и т.д.), в рассмотренных примерах результаты оценки используются при принятии управленческих решений, положительно характеризуя ее зрелость в качестве института управления государственными программами. В то же время процесс принятия решений на основе результатов оценки во Франции обладает более закрытым и формальным характером по сравнению с США, а в Соединенных Штатах – по сравнению с Республикой Корея.

4. Несмотря на положительную эволюцию методологии оценки программно-целевых инструментов в России, в институциональном плане ее характеристики остаются относительно низкими.

По мнению диссертанта, опыт применения госпрограмм в России может быть разделен на 3 основных этапа: советская практика, период до начала реализации государственных программ Российской Федерации и последующий период. I этап охватывает промежуток 1920–1991 годов, II этап – 1992–2010 годов, III этап – период с 2010 по 2016 годы. С 2016 года наблюдается постепенное зарождение IV этапа, связанного с внедрением проектных принципов управления в практику государственного управления, однако его базовые принципы и подходы находятся в настоящее время в процессе становления.

Проблемами I этапа выступали «концептуальная неопределенность и разнонаправленность использовавшихся программно-целевых инструментов, недостаток межведомственной координации, а также отсутствие проработанных на должном уровне механизмов оценки и мониторинга»[12], примером чему служат как методологические трудности, так и институциональная специфика, приводившие к идиологизированности и политической ангажированности оценок.

Содержание II этапа состояло в попытке применения в российской практике начиная с 1995 г. федеральных целевых программ, а с 2005 г. – ведомственных целевых программ и ДРОНДов (докладов о результатах и основных направлениях

[12] *Зайцев В.Е.* Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 190.

деятельности). Вместе с тем рассмотрение результатов, отраженных в такого рода докладах, носило во многом декларативный характер, меры по отношению к неэффективным программно-целевым инструментам практически не применялись, а инкорпорация результатов оценки в бюджетный процесс все более формализовывалась.

Наконец, III этап развития программно-целевого управления в России, связанный с внедрением в управленческую практику государственных программ Российской Федерации, имел потенциал к приведению системы стратегического планирования и целеполагания к упорядоченности и иерархичности, в том числе в целях устранения проблемы концептуальной неопределенности. Широкие полномочия ответственных исполнителей должны были положительно повлиять на процесс межведомственной координации, а детально регламентированные процедуры, обязывающие представлять ежеквартальный мониторинг и годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм, – на проработку механизмов оценки и мониторинга. В рамках годовой отчетности по госпрограммам подвергается анализу широкий ряд факторов, а при формировании сводных годовых докладов используются многокритериальные методики, учитывающие достижение плановых значений показателей (индикаторов), наступление контрольных событий (вех), уровень кассового исполнения, а также эффективность деятельности ответственного исполнителя.

Таким образом, в Российской Федерации безотносительно к качеству самих госпрограмм методика оценки эффективности их реализации прошла относительно долгий путь от сравнительно примитивных методов оценки федеральных целевых программ в середине 1990-х годов (факт / план) до использования комплексных многокритериальных методик при формировании Минэкономразвития России сводной отчетности в конце 2010-х годов. Тем не менее, в текущих условиях оценка как институт управления госпрограммами продолжает характеризоваться рядом существенных изъянов.

Рассмотрение действующей системы разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм, а также анализ годовых отчетов о ходе реализации

государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» и города Москвы «Информационный город» на 2012–2018 годы выявляют ряд методологических трудностей, которые накладываются на системные проблемы российской практики. В их числе следует отметить не самый высокий уровень стандартизации (St=3,0), среднюю степень плюрализма (Pl=2,5, что обусловлено наличием в сфере программной оценки исключительно акторов, аффилированных с государством), а также практически полное отсутствие прецедентов как учета результатов оценки (Rslt=0,71), так и мер, применяемых по отношению к неэффективным госпрограммам и их руководителям (Msr=0,56); одновременно характерной чертой России является крайне высокое значение степени дистанции власти (PDI=0,35).

Наиболее явно отсутствие влияния результатов оценки на бюджетный процесс иллюстрируют результаты корреляционного анализа итогов оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и изменения объемов их финансирования в год, следующий за отчетным (см. Таблицу 1).

Таблица 1 – Взаимосвязь оценки эффективности реализации государственных программ и изменения объемов финансирования[13]

Переменная 1	**Переменная 2**	**Число элементов**	**Коэффициент корреляции**	**P_{value}**
Оценка эффективности реализации (2014 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2016 год	30	26,5%	0,05
Оценка эффективности реализации (2015 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2017 год	35	2,8 %	0,05
Оценка эффективности реализации (2016 год)	Изменение объемов финансирования (к предыдущему году), 2018 год	35	-3,2 %	0,05

Таким образом, в период 2016–2018 годов коэффициент корреляции между оценкой эффективности реализации госпрограмм и изменением объемов их финансирования составил в среднем всего 8,7 %, что говорит об отсутствии статистически значимой зависимости между указанными переменными.

[13] Источник: составлено автором.

Сводная диаграмма уровня развития институтов оценки в США, Франции, Южной Корее и России представлена на Рисунке 1:

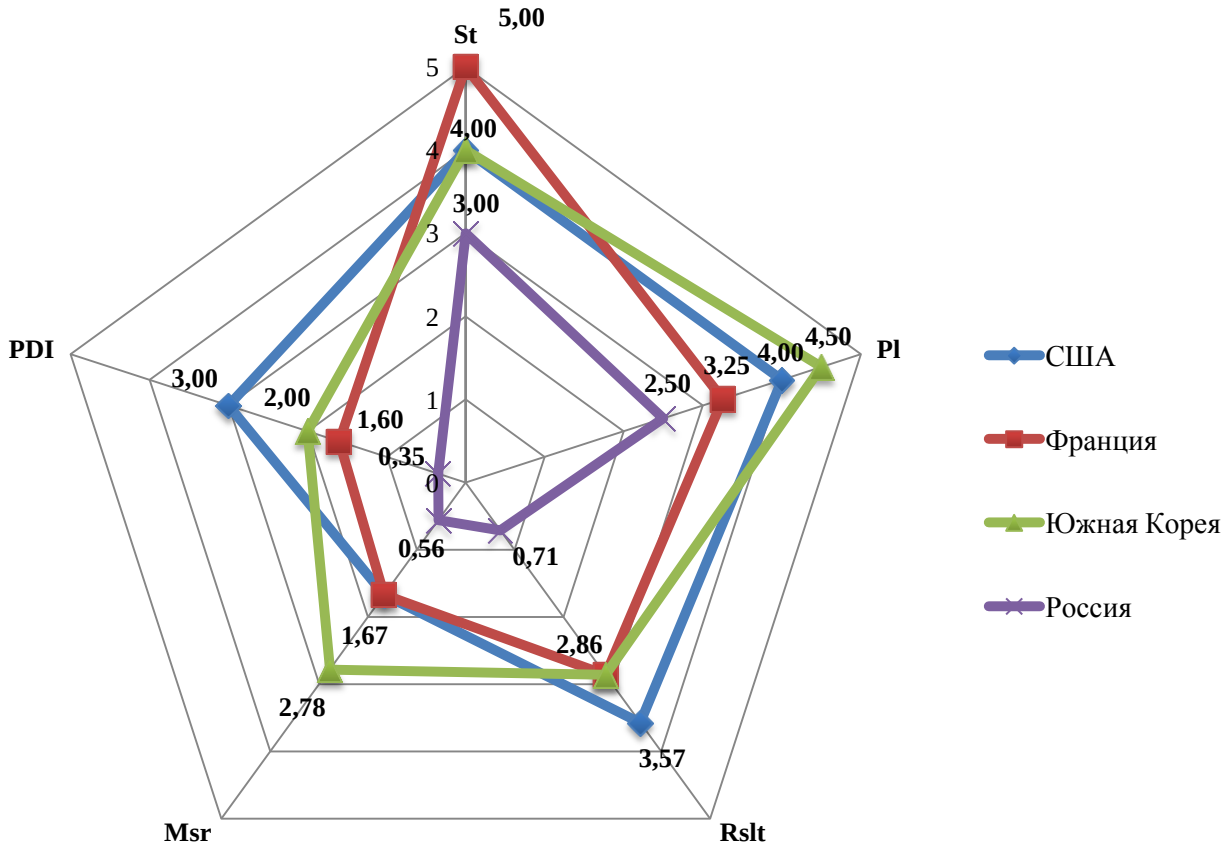


Рис. 1 – Развитие института оценки в США, Франции, Южной Корее и Российской Федерации[14]

Как следует из представленной диаграммы, рассмотренные страны превосходят Российскую Федерацию по всем критериям институциональной зрелости оценки, при этом наибольший разрыв наблюдается по параметрам Rlst (2,15) и PDI (1,35). В сравнении с иными странами Россия характеризуется крайне высоким уровнем дистанции власти (PDI=0,35), средним уровнем плюрализма (Pl=2,5) и фактическим полным отсутствием прецедентов как учета результатов оценки в бюджетном процессе (Rlst=0,71), так и применения мер к неэффективным госпрограммам и лицам, ответственным за их реализацию

[14] Источник: составлено автором.

(Msr=0,56), при высокой – относительно иных параметрах – оценке уровня формальной институционализации оценки (St=3,0).

В результате автор приходит к заключению, что оценка как институт управления государственными программами в российской практике не является развитой, так как существующие процедуры препятствуют как учету ее результатов в управленческой практике, так и применению мер относительно госпрограмм, продемонстрировавших неэффективность. Данное обстоятельство подводит к выводу о том, что оценка государственных программ в России является примером институциональной ловушки – то есть ситуации, при которой, несмотря на проигрыш всей совокупности агентов, ни один из них не может предложить лучшую альтернативу. Иными словами, отсутствие учета результатов оценки госпрограмм в Российской Федерации является устойчивой нормой, и отклонение агентов от соблюдения данного равновесия, не эффективного для конечных выгодополучателей (граждан), сопряжено со значительными издержками.

5. Сценарный прогноз развития системы оценки программно-целевых инструментов в России свидетельствует о низкой вероятности значимых положительных изменений в кратко- и среднесрочной перспективе.

Перспективы эффективной реализации новых программно-целевых инструментов – приоритетных и ведомственных проектов, пилотных госпрограмм и национальных проектов (программ) – видятся диссертанту весьма неопределенными, что отражено в сценарном прогнозе развития системы оценки в России. В контексте наложения существующих институциональных трудностей на ряд методологических проблем автор подчеркивает, что система программно-целевого управления в России перешла от относительной упорядоченности 2010 года к сосуществованию значительного числа разнородных инструментов.

Базовый прогнозный сценарий учитывает слабую положительную динамику в случае продвижения соответствующих реформ «сверху», однако, по мнению диссертанта, в условиях текущей политической системы такого рода прогноз предстает маловероятным. Принципиальной особенностью российской системы

оценки государственных программ является наличие ряда таких неформальных институтов, а также культурных предпосылок (индекс дистанции власти), которые препятствуют полноценному учету результатов оценки при изменении сложившихся равновесий. В результате процедуры и порядок интеграции результатов оценки госпрограмм в процесс принятия управленческих решений существуют лишь номинально, а вероятность принятия каких-либо действий по ее результатам, по мнению диссертанта, чрезвычайно мала.

Группы интересов, стремящиеся сохранить привилегированное положение, весьма вероятно будут оказывать противодействие внедрению новых институтов, способствующих интеграции не выгодных им результатов оценки программно-целевых инструментов в бюджетный процесс. В результате реформы, не подкрепленные спросом на них, окажутся обреченными на провал. По мнению диссертанта, повышение трансакционных издержек в рамках существующего порядка, способное увеличить спрос на соответствующие изменения, возможно обеспечить лишь посредством политической модернизации, демократизации и изменений непосредственно в российской политической системе.

На более прикладном уровне очевидна необходимость унификации и кодификации действующей нормативной правовой базы, создания площадок для диалога ключевых стейкхолдеров, разграничения полномочий участников процесса оценивания, снижения уровня дистанции власти. При этом диссертант полагает, что основная задача состоит прежде всего в развитии ключевых характеристик оценки как института – процедур и вероятности учета результатов оценки при изменении сложившихся равновесий (принятии управленческих решений).

Вместе с тем полноценное внедрение институтов оценки и их интеграция в бюджетный процесс возможны лишь в рамках масштабных изменений, в том числе и в контексте административных реформ, что открывает перспективы для будущих исследований.

III. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Работы, опубликованные в списке рецензируемых научных изданий, утвержденный решением Ученого совета МГУ имени М.В. Ломоносова:

1. *Зайцев В.Е.* Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 57. – С. 115–135. (1,2 п.л.).

2. *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 65. – С. 188−209. (1,4 п.л.).

3. *Зайцев В.Е.* Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 67. – С. 111–136. (1,6 п.л.).

4. *Зайцев В.Е.* Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 5. – С. 187–200. (0,8 п.л.).

Работы в других научных изданиях:

5. *Зайцев В.Е.* Институциональный анализ административных реформ // Молодой ученый. – 2014. – № 6. – С. 415–419. (0,5 п.л.).

6. *Зайцев В.Е.* Культурные факторы институциональных преобразований // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2014» / Отв. ред. А.И. Андреев, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2014. (0,2 п.л.).

7. *Зайцев В.Е.* Южнокорейский опыт противодействия коррупции: применимость в России // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2013» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, К.К. Андреев, М.В. Чистякова. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2013. (0,2 п.л.).