

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

На правах рукописи



ПОЗДНЯКОВА Анна Эдуардовна

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ
ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОЕКТОВ: ПРАКТИКИ И
ПРОБЛЕМЫ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2017

Диссертационная работа выполнена на кафедре политического анализа Факультета государственного управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Научный руководитель:

СОЛОВЬЕВ А.И.
доктор политических наук,
профессор

Официальные оппоненты:

МОРОЗОВА Е.Г.
доктор политических наук,
профессор ФГБОУ ВО «Российская
Академия народного хозяйства и
государственной службы при
президенте РФ»

БОРИСОВ Н.А.
кандидат политических наук,
доцент ФГБОУ ВО «Российский
государственный гуманитарный
университет»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный университет»

Защита состоится 31 мая 2017 года в 16.20 на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119191, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, стр.1, факультет государственного управления, ауд. А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела диссертаций в Фундаментальной библиотеке МГУ им. М.В. Ломоносова по адресу: Ломоносовский проспект, д. 27, сектор «А» к. 812 и на сайте <http://istina.msu.ru/dissertations/51266055/>
Автореферат разослан «___» апреля 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических
наук, доцент



Е.В. Андрюшина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Государственная политика во всем разнообразии правительственных программ, проектов и целей является основным средством решения крупных общественных проблем, в том числе повышения качества жизни населения, преодоления экономических кризисов, усиления конкурентоспособности национальных экономик и их открытости для инвестиций и др. Вместе с тем предпринимаемые властями усилия, различаясь по своему географическому охвату, объемам и источникам финансирования, а также временными и иными параметрами, обладают различным уровнем эффективности. Такое положение предполагает постоянное стремление государств к использованию различных управленческих инструментов, способных повысить результативность политического проектирования и эффективность достижения целей.

Одним из мощных средств предотвращения неэффективного использования находящихся в распоряжении государства средств и ресурсов являются механизмы и методы оценивания эффективности государственной политики (программ, проектов), которые получают все большее распространение как в развитых демократических обществах, так и в странах с переходной экономикой.

Как управленческий инструмент оценивание эффективности государственных политик и проектов имеет не только экономические или административные, но и политические основания, отражающие баланс сил и властные диспозиции участвующих в целедостижении правительственных и гражданских акторов. Более того, сами участники государственных проектов могут использовать результаты оценивания для символического давления друг на друга, а также на институты и структуры власти, добиваясь, таким образом, нужных им результатов. Другими словами, оценивание эффективности государственных политик и проектов (включающее в себя применение определенных методов экспертно-аналитической обработки информации и

вынесения суждений, способствующих трансформации целей, осознанию итогов целеполагания, обобщению результатов деятельности структур и институтов и т.д.) может рассматриваться как особый политико-административный процесс, в конечном счете, оказывающий существенное влияние на конфигурацию политического пространства, способы организации и применения власти.

В то же время надо констатировать, что на современном этапе развития отечественной системы государственного управления оценивание эффективности государственных проектов и политик все еще находится на начальном этапе. И хотя в стране существует немало внутренних нерешенных проблем, политический потенциал оценивания слабо используется для снижения уровня бедности населения, преодоления издержек институциональной коррупции в органах власти, искоренения дисбаланса в развитии регионов и урегулирования иных социально-экономических диспропорций. В то же время зарубежная практика показывает, что использование таких управленческих инструментов является надежным и перспективным инструментом решения такого рода проблем за счет повышения эффективности государственной политики и государственных проектов.

Причинами сложившегося положения, свидетельствующими о структурных изъянах системы государственного управления в современной России, являются не только отсутствие необходимого количества профессионально подготовленных кадров, способных проводить оценивание, но и слабое развитие институциональной базы применения этого инструмента, доминирование формально-юридических подходов к этому вопросу. Неудивительно, что в связи с отсутствием полномасштабного применения этого управленческого инструмента государству не удастся добиться устойчивого роста эффективности своей политики на различных социальных аренах, по достоинству оценить качество управленческих кадров, осознать подлинную результативность деятельности институтов, наметить реальную

стратегию по перспективному развитию общества. Такое положение побуждает исследование возможностей применения методов оценивания государственной политики в современном российском обществе.

Степень научной разработанности проблемы.

Первостепенное значение для исследования имеют труды, авторы которых обращались к изучению государственной политики во всем разнообразии ее внутренних черт и граней, определению ее субстантивных характеристик. К данной группе относятся Х. Лассуэл¹, Т. Бирклэнд², М. Шмидт³, Ч. Линдблом⁴, П. Нопфелл⁵, Х. Китчелт, С. Уилкинсон⁶, Дж. Андерсон⁷ и другие. Различные типологизации государственных политик и проектов, иллюстрирующие возможности и ограничения применения инструментов оценивания, были разработаны Т. Лоуи⁸, Дж. Уилкинсоном⁹, Дж. Худом¹⁰ и другими учеными.

Российские исследователи также активно обращаются к теме интерпретации государственных политик, программ и проектов. Данной теме посвящены работы В.В. Лобанова¹¹, В.В. Ременникова¹², Л.В. Сморгунова¹³,

¹ Laswell H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press. 1956.

² Birkland T.A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy. Armonke, New York: M.E. Sharpe. 2010.

³ Schmidt M.G. Policy-Analyse // Grundzuge der Politikwissenschaft. Munchen: Oldenbourg, 1995.

⁴ Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. №19 (2), 1959

⁵ Knopf P., Larrue C., Varone F., Hill M. Public Policy Analysis. Bristol: The Polity Press, 2007.

⁶ Kitschelt H., Wilkinson S.I. Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

⁷ Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2010.

⁸ Lowi T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. Jul. - Aug., 1972.

⁹ Wilson J.Q. Political Organizations. Princeton: Princeton University Press, 1995.

¹⁰ Hood C. The Tools of Government. Chatham: Chatham House, 1986.

¹¹ Лобанов В.В. Основы государственной политики. М.: 2009.

¹² Ременников В.Б. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010.

¹³ Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.

А.И. Соловьева¹⁴ и др. Кроме того, множество российских научных исследований посвящено политическому проектированию и другим формами гипотетического предвидения объекта госрегулирования (в том числе в форме моделирования, прогнозирования, программирования, построения сценариев). К указанной проблематике обращались А.С. Ахременко¹⁵, О.В. Попова¹⁶, Г.В. Пушкарева¹⁷, Д.А. Ежов¹⁸, Н.Д. Кондратьев¹⁹, И.Я. Левяш²⁰, М.Н. Грачев и Н.А. Борисов²¹, С.Г. Туронок²² и другие.

Множество российских авторов обращаются к изучению особенностей процесса выработки и реализации государственной политики в России и анализу становления института оценивания эффективности в российской управленческой практике. К данной группе исследователей можно отнести Л.Г. Купряшина²³, А.В. Оболонского, А.Г. Барабашева²⁴, Т.В. Зайцеву²⁵, Е.Н.

¹⁴ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015.: Соловьев А.И. Государство и управление // Государственная политика и управление / Под ред. Соловьева А.И., М.: Аспект Пресс, 2017.

¹⁵ Ахременко А.С. Политический анализ и политическое прогнозирование. М.: Гардарики, 2006.

¹⁶ Попова О.В. Политический анализ и прогнозирование. М.: Аспект Пресс, 2011.

¹⁷ Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.

¹⁸ Ежов Д.А. Политическое проектирование: концептуальный взгляд // Труд и социальные отношения. 2010 №4.

¹⁹ Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. М. 1989.

²⁰ Левяш Л.Я. Политическое прогнозирование и проектирование: смысл и соотношение понятий, российский контекст // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.

²¹ Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А.Борисова, М.: Мир философии, 2016.

²² Туронок С.Г. Политический анализ и прогнозирование. М.: Юрайт, 2016.

²³ Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

²⁴ Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Государственная служба: комплексный подход. М.: Дело, 2009.

²⁵ Барабашев А.Г., Зайцева Т.В. и др. Реформа государственной службы Российской Федерации. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

Гаталова²⁶, М.Ю. Урнова и В.П. Касамара²⁷, О.Н. Смолина²⁸, А.И. Соловьева,²⁹ О.В. Михайлову³⁰, Б.А. Исаева и Н.А. Баранова³¹ и других.

Особое внимание вопросам оценивания эффективности государственных политик и проектов уделено в зарубежной научной литературе. На протяжении уже более пятидесяти лет зарубежные исследователи изучают различные формы и типы механизмов и методов оценивания, их применимость в рамках различных политических контекстов. К таким авторам можно отнести Ф.Х. Кауфмана³², С. Дональдсона и М. Липси³³, Р. Бэна³⁴, М. Скривена³⁵, М. Хоулетта³⁶, С. Радаэлли³⁷, Дж. Макдэвида³⁸, С. Поллита³⁹, Т. Кука⁴⁰, Дж. Адолино, С. Блейка⁴¹ и других.

²⁶ Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Власть № 3, 2009.

²⁷ Урнов М.Ю., Касамара В.П. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М.: Экспертиза Фонд аналитических программ, 2005.

²⁸ Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. М.: 2006.

²⁹ Соловьев А.И. Принятие государственных решений: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис, 2016, № 2.

³⁰ Михайлова О.В. Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть, № 4, 2014.

³¹ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб.: ПИТЕР, 2009.

³² Kaufmann F.-X. The Relationship between Guidance, Control and Evaluation // The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

³³ Donaldson S.I., Lipsey M.W. Roles of theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. in the Handbook of Evaluation: Policies, Programs, and Practicies. London: Sage, 2006.

³⁴ Behn R. D. Measure Outputs // Public Management Report, No. 10 (1), 2004.

³⁵ Scriven, M. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), Perspectives of curriculum evaluation, 39-83. Chicago, IL: Rand McNally, 1967.

³⁶ Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

³⁷ Radaelli C.M. The Diffusion of Regulatory Impact Assessment: Best Practice or Lesson-Drawing? // European Journal of Political Research, 43 (5), 2004.

³⁸ McDavid J.C., Hathorn L.R.L. Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage, 2006.

³⁹ Pollitt C. Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006, 16(1).

⁴⁰ Cook T., Campbell D. Quasi-Experimentaton: Design and Analysis Issues for Field Settings. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

⁴¹ Adolino J., Blake C. Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries. Washington DC: CQ Press, 2011.

В отличие от зарубежных научных исследователей, в российской академической литературе вопросам оценивания эффективности государственных проектов и политик посвящено не так много работ. К теоретическим и практическим аспектам оценивания эффективности государственного управления обращались такие авторы как Л.В. Сморгунов⁴², А.И. Соловьев⁴³, Д.Б. Цыганков⁴⁴, Ю.Б. Димитрова⁴⁵, С.Г. Туронок⁴⁶ и др.

Следует отметить и работы другой группы российских исследователей, которые обращались к проблемам внедрения политико-административных механизмов и методов оценивания в российскую систему государственного управления. Такими авторами являются А.С. Археменко⁴⁷, Е.А. Блинова⁴⁸, А.В. Беляев, Д.Б. Цыганков⁴⁹, А.В. Курочкин.⁵⁰ Отдельным механизмам политико-

⁴² Государственная политика и управление, в 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова, М., РОССПЭН, 2007.; Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сборник статей. / Под редакцией Л.В. Сморгунова. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2001.

⁴³ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014.

⁴⁴ Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

⁴⁵ Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2010.

⁴⁶ Туронок С.Г. Оценка государственной политики и задачи реформ: уроки зарубежного опыта // Вестник Московского Университета. Серия 21: Управление (государство и общество), 2005, № 3.

⁴⁷ Археменко А.С. Оценивание динамики эффективности государства в региональном секторе публичных услуг: методика и российские результаты // В кн.: XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х книгах. Книга 3 / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.

⁴⁸ Блинова Е.А. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации // Управление публичной политикой: коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015

⁴⁹ Беляев А.В., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, 2004 № 11.

⁵⁰ Курочкин А.В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы в РФ//Политическая экспертиза: Политэкс – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет т.7, №1, 2011.

административного оценивания посвящены работы А.Н. Попова и Н.Л. Хананашвили⁵¹, Т.А. Радченко и Е.Ю. Паршиной⁵², А.А. Волошинской.⁵³

Анализ изученной литературы дает основания утверждать, что, несмотря на то, что проблематика оценивания эффективности государственных политик и проектов достаточно подробно изучается зарубежными исследователями, в отечественной науке данным вопросам уделяется гораздо меньше внимания. В результате сохраняется дефицит представлений как о принципиальных возможностях использования механизмов оценивания в государственном проектировании, так и о реальных проблемах, препятствующих эффективному использованию этого инструмента. Одним словом, можно констатировать отсутствие в отечественной науке систематически разработанного подхода, раскрывающего место и роль оценивания в процессе формирования государственной политики, а также политико-административных механизмов и методов внедрения этого инструмента в российскую управленческую практику.

Объектом исследования является процесс разработки и реализации государственной политики (правительственных программ, проектов, стратегий, целей).

Предметом исследования являются политико-административные механизмы и методы оценивания государственных политик и государственных проектов.

Цель диссертационного исследования состоит в определении места и роли политико-административных механизмов и методов оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов в современных российских условиях, их содержательном анализе и выработке

⁵¹ Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. *Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие.* – М.: Общественный совет города Москвы, 2010.

⁵² Радченко Т.А., Паршина Е.Н. *Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика.* 2014. № 3.

⁵³ Волошинская А.А. *Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный Вестник* 2015, № 49.

рекомендаций по дальнейшему использованию данного управленческого инструмента.

Для реализации поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**:

1. Критически проанализировать и обобщить теоретико-концептуальные подходы и интерпретации современной государственной политики и государственных проектов; определить место оценивания в контексте данных научных моделей;

2. Выявить круг политико-административных акторов, оказывающих существенное влияние на процесс формирования и реализации государственной политики и государственных проектов, определив их возможности в процессе оценивания эффективности разработки и реализации поставленных государством целей;

3. Раскрыть специфику процесса формирования и реализации государственной политики и государственных проектов в современной России, выявив основные факторы и условия, влияющие на постановку государственных целей; охарактеризовать место оценивания эффективности государственной политики в данном процессе;

4. Охарактеризовать основные политико-административные механизмы и методы оценивания эффективности современной государственной политики и государственных проектов в российском обществе, выявить особенности и специфику их использования с учетом различных стадий процесса выработки и реализации государственных решений; описать динамику политико-административных механизмов оценивания в управленческой практике современного российского государства;

5. Охарактеризовать основные проблемы, стоящие на пути эффективного применения политико-административных механизмов и методов оценивания государственной политики и государственных проектов в современной России; выработать рекомендации, предполагающие перспективное применение и

развитие данного инструмента в отечественной системе государственного управления.

Теоретико-методологические основания исследования.

Использованные в работе методы исследования релевантны объекту и предмету, целям и задачам диссертации. В данном контексте наибольшим значением для представленного исследования обладают организационный и системный подходы (позволившие охарактеризовать ключевых акторов, участвующих в процессе выработки и реализации государственных политик); исторический метод (способствовавший ретроспективному анализу применения механизмов оценивания в постсоветском российском обществе), а также прикладные методы (экспертное интервьюирование, включенное наблюдение), позволившие осуществить ситуационный анализ применения методов оценивания эффективности государственных политик в современном российском обществе.

Положения, выносимые на защиту

1. Сущностные параметры государственной политики, направленной на достижение социально значимых целей для общества в целом и для отдельных сфер и территорий, неразрывно связаны с организацией целенаправленной деятельности государственных органов, предполагающей кооперацию официальных институтов и негосударственных (статусных и неформальных) акторов. Применение политико-административных механизмов и инструментов оценивания государственной политики призвано способствовать достижению поставленных целей, снизить роль корпоративных (партикулярных) приоритетов в деятельности органов власти и укрепить профиль деятельности государства как гражданского антрепренера.

2. Оценивание государственной политики и государственных проектов представляет собой специфическую экспертно-аналитическую деятельность по сбору информации о содержании, характере разработки, процессе реализации и способах достижения поставленных целей, а также о влиянии полученных результатов на институты и разнообразные общественные отношения. Оценка

эффективности управленческих действий государства предполагает сочетание критериев их политической целесообразности (конструирования и поддержания баланса сил, легитимации правящего режима, стабилизации политического порядка и проч.) с нормативными (формализованными) требованиями к действиям органов управления и их взаимодействию с различными гражданскими акторами.

3. В качестве основных механизмов оценивания эффективности государственных политик целесообразно выделять политические, административные, судебные, экономические и экспертные (научные) разновидности. Каждый из этих типов оценивания обладает особыми возможностями и ограничениями в своем практическом применении. Совместное использование такого рода механизмов порождает синергетический эффект, способный оказывать позитивное воздействие на институциональный дизайн системы государственного управления, усилия органов власти по достижению поставленных целей. Вместе с тем доминирующие потребности (государства и общества) в применении тех или иных механизмов оценивания конкретных государственных политик и проектов перестраивают конфигурацию используемых экспертно-аналитических методов.

4. Постсоветский период развития российского общества не создал устойчивых оснований для систематического и конструктивного применения механизмов оценивания в государственном управлении. Данный этап политической истории продемонстрировал полное доминирование политических критериев оценивания различных управленческих проектов и усилий правящего режима;

5. На разработку и реализацию государственной политики в современной России наибольшее влияние оказывают политические, социально-экономические и культурные факторы, характерные для обществ с переходной (от планово-командной к рыночной) экономикой и гибридной политической системой. В данном контексте наиболее существенным значением для

применения инструментов оценивания обладают структурные особенности государственного управления (высокая политическая роль госбюрократии и институциональной коррупции, недостаточный квалификационный уровень кадров в аппарате управления, доминирование ведомственной экспертизы, механическое заимствование зарубежного опыта и др.), а также приоритет политических подходов к разработке социально-экономических проектов (отражающих глубинную связь выдвигаемых целей с интересами высших слоев правящей элиты).

6. В настоящее время в системе государственного управления российского общества инструмент оценивания все еще не является ее органической частью, а его спорадическое применение чаще всего реализуется без учета российской специфики. В управленческой практике преобладают принципы политического оценивания разработки и реализации государственных целей, а механизмы административного оценивания сохраняют черты, присущие базовым механизмам командно-планового управления. Широкое распространение наиболее простых инструментов оценивания (мониторинг, анализ затрат-результатов) и исключение обязательного использования более сложных методов оценивания (тем более на постоянной основе), сужают управленческое пространство для применения перспективных методов стратегического и индикативного планирования, прогнозирования, проведения общественных экспертиз, оценки регулирующего воздействия и др.

7. В настоящее время в правящих кругах российского государства отсутствует должное понимание необходимости постоянного использования в практике государственного управления инструментов и результатов оценивания. Однако широкое применение передовых политико-административных инструментов оценивания не только способно повысить эффективность государственных политик и проектов, но и может стать мощным источником перехода системы государственного управления на качественно новый уровень своего функционирования.

Научная новизна исследования.

1. На основании критического анализа основных научно-теоретических подходов к государственной политике предложена авторская трактовка данного процесса, позволяющая использовать ее для более глубокой характеристики современного состояния отечественной системы государственного управления, используемых механизмов и технологий оценивания эффективности принимаемых властями решений, позволяющих решать социально значимые общественные проблемы.

2. В рамках авторского подхода показано, что повсеместное применение комплексных систем оценивания эффективности государственной политики в развитых демократических государствах ярко контрастирует с положением дел в развивающихся государствах (в т.ч. в государствах с переходной экономикой, к которым относится и Россия), где аналогичные механизмы не интегрированы в управленческие системы, что свидетельствует об их недостаточном развитии.

3. В работе показано, что применение механизмов оценивания в современной российской системе государственного управления осуществляется на недостаточной кадровой и институциональной основе. Постсоветский период отечественной истории не смог создать должных институциональных предпосылок для релевантного применения механизмов оценивания на базе реформированной системы государственного управления. В настоящее время использование (упрощенных) инструментов управленческого оценивания демонстрирует приоритет политизированных подходов, формализм, отсутствие единой методологии установления критериев эффективности государственных политик и проектов, а также другие аналогичные изъяны.

4. Выявлены перспективные политико-административные методы оценивания эффективности государственных политик и проектов (оценка регулирующего воздействия, реалистическое оценивание, оценивание в рамках индикативного планирования и др.) в современном российском обществе, показан ряд отраслевых и территориальных особенностей их применения в актуальном контексте, определены ведущие - связанные с их применением -

направления реформирования системы отечественного государственного управления.

5. На основе научно-теоретического и прикладного анализа сложившегося состояния системы государственного управления в современном российском обществе, а также выявления наиболее типичных проблем в процессе применения инструментов оценивания, предложен ряд авторских рекомендаций по преодолению последних и соответствующему повышению эффективности государственной политики в России.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения представленной диссертации позволяют более глубоко анализировать динамику государственного управления в современном российском обществе, выявлять имеющиеся ограничения и раскрывать дополнительные возможности для системного использования современных методов оценивания в процессе формирования государственных политик и проектов. Это повышает возможность определения перспективных направлений развития этой системы макро регулирования для эффективного достижения общественно значимых задач, усиления общегражданского профиля деятельности государственных органов.

В практическом отношении результаты диссертационного исследования позволяют усовершенствовать прикладные методы оценивания эффективности государственных политик и проектов российскими органами власти с использованием перспективного зарубежного опыта. Также результаты данной диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе в высшей школе при преподавании политологических дисциплин.

Хронологические рамки исследования охватывают зарубежный опыт внедрения институтов оценивания с 1960-х годов и соответствующие отечественные практики с конца 1980-х годов по настоящее время.

Апробация результатов исследования.

Основные идеи и выводы диссертационной работы нашли отражение в публикациях автора, в том числе в 3 публикациях в журналах, включенных в перечень ВАК, а также были представлены на ряде всероссийских конференций в МГУ им. М.В.Ломоносова (на Всероссийских научно-практических конференциях студентов и аспирантов «Ломоносов 2013» и «Ломоносов 2014»), а также на Научно-практической конференции «Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций» в Российском государственном гуманитарном университете (Москва, 2014). Диссертация обсуждалась на кафедре политического анализа Факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова и была рекомендована к защите.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень разработанности проблемы, определяется объект и предмет, ставятся цель и задачи исследования, обозначаются теоретические и методологические основания исследования, указываются положения, выносимые на защиту, научная новизна, а выделяется теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава «Теоретические основы оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов» посвящена критическому анализу основных теоретико-концептуальных подходов и трактовок государственной политики и государственных проектов, определению оснований оценивания их эффективности, а также внутренней взаимосвязи данного инструмента с различными фазами и стадиями принятия государственных решений.

В первом параграфе «Государственная политика: сущность и теоретические образы» анализируются основные теоретические подходы к феномену государственной политики, что в итоге позволило автору уточнить ее понимание в связи с современным контекстом постановки и реализации государственных целей. Авторская трактовка делает акцент на кооперации интересов и позиций статусных и гражданских акторов, позволяющих понять

способности сторон на совместной основе определять цели, являющиеся ответом на существующие в обществе социально значимые проблемы. В то же время автор подчеркивается, что любая кооперация государственных и гражданских структур оставляет открытым вопрос о реальном характере и направленности государственных действий, способных ориентироваться как на общегражданские, так и на корпоративно-групповые интересы. Как доказывается в работе, подлинная эффективность государственной политики связана с ее направленностью на решение общественных проблем в интересах большинства населения.

Действуя в рамках предложенного подхода, автор показывает генетическую зависимость разработки и реализации государственных целей от сочетания политических и административных механизмов управления, играющих центральную роль в осуществлении управленческих функций государства, формируя при этом и основания отбора критериев и применения методов оценивания целеполагающей деятельности государственных структур и институтов. В рамках применения политико-административных механизмов управления действует и круг ключевых акторов, влияющих на разработку и реализацию государственной политики и проектов, каждый из которых способен придерживаться особых критериев их оценивания, а также использовать специфические механизмы применения данных управленческих инструментов. В качестве таких акторов (баланс сил которых влияет на определение механизмов и методов оценивания) в диссертации выделяются органы законодательной, исполнительной власти и судебной системы, неправительственные организации (политические партии, группы интересов, экспертное сообщество, индивидуальные акторы), а также отдельные международные структуры (отмечается и определенная роль неформальных акторов). В дальнейшем автор показывает, что разнообразие этих акторов умножает перечень политико-административных инструментов оценивания, изменяющихся на различных этапах постановки и реализации целей и в соответствии с формированием различных типов государственной политики.

В рамках рассмотрения государственной политики как базовой платформы совместных действий государственных и гражданских акторов в диссертации анализируются и отличия государственного проекта от других управленческих форм (моделирования, прогнозирования, программирования, построения сценариев), включающих гипотетическое предвидение будущего состояния регулируемого объекта. В рамках особенностей формирования государственной политики и проектного управления автор уточняет представления о сущности и содержании управленческого оценивания (понимаемого как экспертно-аналитическая информационная деятельность, предполагающая применение определенных критериев и методов своего осуществления, используемых на всех стадиях разработки и реализации государственных целей), его универсальных и национальных особенностях применения. В этом контексте в диссертации приводится краткое описание институциональных моделей оценивания эффективности государственных политик, складывающихся на тех или иных национальных площадках. Характеризуя их наиболее отличительные параметры, автор переходит к характеристике особенностей отечественной модели.

Второй параграф **«Внедрение инструментов оценивания в процесс разработки и реализации государственной политики в России: ретроспективный анализ»** посвящен анализу особенностей разработки и реализации государственной политики в современной России, обусловленных ближней и дальней деловой средой внедрения инструментов оценивания.

С целью упорядочения опыта по внедрению политико-административных механизмов оценивания автор выделяет пять условных этапов новейшей политической истории (перестройку и раннюю постперестройку (конец 1980-1993), период правления Ельцина (1993-1999), время реформ первых двух сроков президентства В.В. Путина (2000-2008), период президентства Д.А. Медведева (2008-2012) и современный этап (2012-настоящее время), каждый из которых отличался и отличается особым состоянием системы государственного управления и использования механизмов оценивания. Анализируя

свойственные для каждого из выделенных этапов цели государственной политики, стратегии основных акторов, а также иные важные параметры государственного регулирования, автор выявляет характерные черты применения в них политико-административных механизмов оценивания эффективности государственных программ и проектов.

В частности, в диссертации отмечается, что отдельные элементы оценивания эффективности государственной политики начинали внедряться в управленческую практику еще в период постепенного разложения планово-командной экономики. В целом же на протяжении первых этапов постсоветского развития (подчиненных утверждению нового институционального дизайна власти и управления) применялись сугубо политические (отражающие преимущественно корпоративные подходы различных групп правящей и бизнес-элиты) методы оценивания результатов государственной активности, игнорирующие использование каких-либо административно-формализованных инструментов. Практически до 2000-х годов государственная политика и крупные государственные проекты строились на основе явных приоритетов крупных корпоративных игроков, предопределяя тем самым полный приоритет механизмов разнородного политического оценивания.

Первые современные механизмы оценивания эффективности государственной политики начали внедряться в управленческую практику в период первого президентства В.В. Путина (в контексте проведения административной реформы 2004 года и в соответствии с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе»). Анализируя дальнейшие этапы, автор отмечает (в период с 2008 по 2012 годы) попытки введения стратегического управления в России, начало практики введения «государственных программ», расширение возможностей участия неправительственных и гражданских акторов и другие значимые факты, которые подразумевали более глубокое внедрение процедур административного оценивания и их формальное закрепление. Тем не менее, в

деятельности государственных органов не просматривалось единой логики в этом вопросе, а само оценивание носило формальный характер и в большей степени было копированием лучших зарубежных управленческих практик, а не инструментом реального измерения эффективности проводимых политик и реализуемых проектов. Так что даже в результате начавшихся конструктивных действий (с учетом постепенного внедрения методов скользящего бюджетирования; бюджетирования, ориентированного на результат; индикативного планирования; прогнозного оценивания и др.) в стране так и не были выработаны прочные управленческие коммуникации государства и общества и прозрачный механизм выработки государственной политики и оценки ее эффективности.

Отмечая ряд структурных особенностей государственного управления, автор отмечает, что в настоящее время в российской управленческой практике оценивание используется еще довольно слабо; что не существует специальной институциональной базы для его всестороннего применения (например, отсутствует единый орган стратегического планирования и структуры обеспечения финансовых обязательств при реализации стратегий); отсутствует необходимое количество специалистов; сохраняется приоритет политических методов оценивания, неуверенное позиционирование экспертных структур и т.д. Для отечественной модели все еще характерен неконкурентный характер выработки государственной политики, отсутствие публичного анализа альтернатив, в практике государственного управления все еще преобладают личностные отношения, которые сводят на нет скоординированность и подотчетность структур государственной политики.

Вторая глава «Государственная политика и государственные проекты как объекты применения политико-административных инструментов оценивания» посвящена рассмотрению зарубежной и отечественной практики внедрения различных политико-административных механизмов и методов оценивания эффективности государственных политик (правительственных программ, проектов, стратегий).

В первом параграфе «Критерии оценки эффективности: специфика применения политико-административных инструментов оценивания к государственной политике» анализируются и обобщаются различные подходы к оцениванию эффективности государственной политики, приводятся концептуальные различия между оцениванием эффективности и результативности проектов.

Особенное внимание в данном параграфе уделено рассмотрению различных типологий оценивания, среди которых описываются прогнозное, текущее и итоговое оценивание, формирующее и суммативное оценивание. Также автор анализирует различные формы административного, судебного, политического, экономического и научного оценивания, определяя их возможности и ограничения в применении, анализирует практики применения подобных методов в различных государствах.

В данном контексте автор обращает особое внимание на субстантивные параметры государственных проектов, которые раскрывают в целевой и сопутствующей формах не только образы будущего состояния объекта управления, но и показывают их отличия от бизнес-проектов. В диссертации подчеркивается их комплексный характер, принципиальная роль обратных связей, особая роль завершающих стадий реализации проектируемых целей в рамках их жизненного цикла и другие. В данной связи обращается внимание на то, что в политическом контексте понятие «проект» не обладает универсальным характером, поскольку помимо проектирования в политической среде также используются такие инструменты как моделирование, прогнозирование и программирование, которые обладают несколько иным набором свойств и характеристик.

Как показано в диссертации, основной сложностью оценивания государственных проектов является невозможность применения властями единых подходов, способных удовлетворить весь спектр статусных акторов и групп интересов, действующих в политическом пространстве. В этом контексте, по мнению автора, государство должно сформировать систему

сбалансированных показателей, основывающуюся на принципах политического (отражающего характер отбора целей, финансирования проекта и т.д.), портфельного (оценивание продуктивности конкретных видов деятельности) и программного (связанного с конкретными показателями) оценивания.

Основными формами применения политического аудита (влияющего на соотношение сил участвующих в государственном проекте сторон), автор называет сделки, переговоры, апелляцию к идеологической или персональной лояльности игроков; различного рода маневры, а также многоликие способы достижения компромисса между государственными и гражданскими структурами относительно поставленных целей; манипулирование (отражающее доминирующее положение центра принятия решений в информационной сфере), риторику (отражающую использования властями каналов публичной и неформальной коммуникации для продвижения своих идей и интересов) и некоторые другие.

Наряду с этим в диссертации приводятся многочисленные примеры, демонстрирующие различия в оценивании результатов (output evaluation) и оценивании эффективности (outcome evaluation) государственных проектов, соотносятся критерии их применения, формулируются предложения об использовании положительного опыта ряда зарубежных стран.

В заключении автор приходит к выводу, что в зависимости от баланса сил в политическом пространстве при оценивании государственных проектов на передний план могут выходить как различные критерии, так и использоваться столь же многообразные механизмы и методы этой информационно-экспертной деятельности. Подчеркивается и то, что сочетание различных механизмов и методов оценивания может порождать синергетический эффект, способный качественно влиять на дизайн будущих государственных политик и проектов, достижение целей и эффективность управленческих действий.

Второй параграф второй главы **«Проблемы и практики политико-административного оценивания государственной политики и государственных проектов в современной России»** посвящен рассмотрению

актуальных проблем и практик оценивания в российском государственном управлении.

В данном контексте автором подробно анализируются различные механизмы оценивания, которые внедрялись на различных этапах развития государственного управления в постсоветской России, демонстрируются (политические, кадровые, организационные и прочие) ограничения для их применения, очерчиваются перспективы развития оценивающей деятельности. При этом особое внимание автор уделяет таким механизмам оценивания, как проведение «оценки регулирующего воздействия» (ОРВ) и общественной экспертизы.

Насущные и универсальные для отечественной системы государственного управления проблемы в разработке и применении механизмов оценивания автор выделяет на примере ретроспективного анализа Олимпийского проекта в г. Сочи в 2014 г. В рамках краткого анализа автор показывает, что, несмотря на законодательное закрепление механизмов оценивания и контроля (на уровне федерального закона, распоряжений Правительства Российской Федерации), а также повышенного внимания к проекту со стороны российских граждан и мирового сообщества, государственным органам так и не удалось использовать эти инструменты для повышения эффективности предпринятых усилий. Коротко говоря, даже при таких условиях выявились сложности применения различных политико-административных механизмов и методов оценивания (с точки зрения затрат ресурсов, темпоральных и пространственных характеристик объекта регулирования и др.), в значительной степени повлиявших на низкую эффективность проекта. В качестве универсальных изъянов использования инструментов оценивания автор отмечает и то, что в настоящее время методики оценивания государственных политики проектов в значительной степени сводятся к расчету и дальнейшему анализу лишь количественных показателей, целевых индикаторов, закрепленных в тексте программы.

Анализируя и иные реальные практики оценивания, автор приходит к выводу, что, несмотря на внедрение программного метода, оценивание государственных политик и проектов в России все еще остается тем механизмом, который требует существенной доработки и уточнения. С одной стороны, нынешние проблемы лежат в плоскости профессионального сознания правящей элиты, тех государственных топ-менеджеров, которые форматируют реальные государственные проекты, и от уровня понимания ими важности данного инструмента непосредственно зависит эффективность достижения целей, государственного управления в целом. С другой стороны, проблемы находятся в законодательной сфере, где все еще отсутствуют единые унифицированные правила и требования к разработке методик оценивания. Применительно к последнему соображению автор отмечает, что механизмы и методы оценивания должны внедряться с учетом контекста, избегающего «слепого копирования», которое может привести к негативным результатам. В качестве примера такого контр-эффективного внедрения оценивания приведена идея формирования рейтинга результативности однопрофильных научных организаций, которая не учитывает специфику развития российской научной области.

В заключении автор приходит к выводу, что в России в силу различных особенностей процесса разработки и реализации государственной политики инструмент оценивания в настоящее время пока еще не является органической частью системы государственного управления. Различные механизмы оценивания, заимствованные из западной практики, не реализуются или реализуются без учета российской специфики, что нивелирует эффективность их применения. Как показывает анализ множества примеров, российские политические элиты не имеют понимания необходимости получения объективных оценок о проводимой политике и реализуемых программах, а также их дальнейшего учета в процессе принятия государственных решений.

В **Заключении** диссертационной работы подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и практические рекомендации, выделяются возможные направления дальнейшего изучения проблемы.

III. НАУЧНЫЕ ТРУДЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в рецензируемых научных журналах из перечня (списка) Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. Позднякова А.Э. Особенности разработки и реализации государственной политики в России // Теория и практика общественного развития. - 2015 - № 17. с. 122-124 – 0.35 п.л.
2. Позднякова А.Э. Оценивание государственных политик и проектов как способ определения их эффективности // Общество: политика, экономика, право. - 2017 - № 3. С. 64 - 67 – 0.4 п.л.
3. Позднякова А.Э. Механизмы и методы оценивания эффективности и результативности государственной политики // Общество: политика, экономика, право. - 2017 - № 4. – с. 70 - 73 - 0.35 п.л.

Публикации в других изданиях:

1. Позднякова А.Э. Оценка государственных программ и проектов как политико-административный механизм // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 71 – 78. – 0.4. п.л.
2. Позднякова А.Э. Государственные проекты: подходы к определению понятия // Материалы Международного молодежного научного форума

«ЛОМОНОСОВ-2014» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2014. – 0.2 п.л.

3. Позднякова А.Э. Оценка государственных программ в России: границы применения // 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. – 0.15 п.л.

4. Позднякова А.Э., Михайлова О.В. Эффективность государственных программ в России: проблемы оценивания // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я международная конференция (30 мая - 1 июня 2013 г.). М.: Инфа-М, 2014. С. 105-108 – 0.4 п.л.

5. Цыганов А.Г., Давыдова Л.Е., Позднякова А.Э, Изменение институционального дизайна российского конкурентного ведомства // Российское конкурентное право и экономика, 2015, № 1 (14). с. 6 - 12., 0.6. п.л.

6. Позднякова А.Э. Обмен информацией при взаимодействии антимонопольных органов: возможности и ограничения // Российское конкурентное право и экономика, 2014, № 1(10). С.36-39, - 0.3 п.л.