
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
И ИНСТИТУТЫ

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2013 г. А. Бочарова

Проблема эффективности деятельности государственного аппарата в отечественной и мировой политической теории и практике в настоящее время заметно актуализируется. Технократическая практика оценки эффективности деятельности государственных (и квазигосударственных) структур, в том числе на основе принципов экономического анализа, получила широкое распространение в большинстве стран мира. Современные административные преобразования в этой сфере исходят из институционального наследия последней четверти XX столетия. Несмотря на технологические различия практик государственного управления в отдельных кейсах, теоретико-методологический фундамент современного государственного управления един.

Современные мировые тенденции в сфере публично-государственного управления (с 80-х годов XX в.) под влиянием роста бремени социальных обязательств государства, дефицита бюджета и экономических кризисов привели к осознанию необходимости структурных перемен в сфере управления: отходу от господствовавших в послевоенном мире практик государства всеобщего благосостояния (*welfare state*) и апелляции к экономической выгоде в сфере организации госаппарата, построению квазирыночных отношений между предоставляющим публичные услуги государством и выступающими в роли клиентов гражданами.

Идейная основа свершившейся революции в управленческих практиках – “дух предпринимательства” в терминах Д. Осборна и Т. Геблера¹. Построенное на принципах коммерциализации государственного менеджмента, новое государственное управление (*New Public Management*) стало основой преобразований неоконсервативных правительств, пришедших в 70-е годы минувшего века к власти в англосаксонских странах,

в первую очередь, Новой Зеландии, Великобритании, США, а затем, чуть более умеренно, – в странах континентальной Европы². Несмотря на различную интенсивность преобразований, тенденции повышения качества и эффективности государственного управления затронули большую часть стран развитого мира.

Примечательно, что актуально в отношении указанных практик государственного управления не только содержание, но и форма. Изучение осложняется существованием различных вариантов перевода термина на русский язык: “новое государственное управление” и “новое публичное управление”. При этом для российской политической науки характерно употребление первого из вариантов, сторонники которого принимают во внимание непосредственно сферу и характеристики основного актора процесса управления, а также традиции перевода. Представители второго – стремятся учесть качественно новую природу анализируемого явления.

Новое государственное управление (НГУ) представляет собой комплекс качественных изменений в системе распоряжения общественными финансами, организации государственной (гражданской) службы, предоставлении услуг населению, построенный на единой идейной компоненте. В его основе – установка на сервисные принципы деятельности государства, предполагающие приоритетность удовлетворения государством требований клиентов-граждан, качественное и конкурентоспособное предоставление услуг потребителям по их запросам. Клиент-гражданин, таким образом, выступает в роли принципала, определяющего политический курс через электоральные механизмы, в то время как политики играют подчиненную роль агентов. При этом бюрократия, мыслимая как агент избранных политиков и зависимая от процедуры назначений,

БОЧАРОВА Анна Константиновна, аспирант кафедры политического поведения факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ (anna.k.bocharova@gmail.com).

¹ См.: Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

² См.: Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. V. 16. № 3. P. 467; Мэннинг Н. Реформа государственного управления. М., 2003.

опосредованно воспринимает запросы потребителей через инструкции и поручения и непосредственно их реализует (проблема контроля над оппортунистическим поведением бюрократов выходит за рамки настоящей темы).

Принципы организации и функционирования государства на протяжении многовековой истории политической мысли подвергаются кардинальной трансформации: из Левиафана, а затем “ночного сторожа” государство перерождается в коммерсанта. Как отмечают отечественные исследователи, переориентация на служение обществу на принципах рынка есть следствие развития и господства идейно-философской концепции “активизирующего государства”, суть которой состоит в пересмотре принципов разделения ответственности между обществом и государством, “отказе от этактистского воззрения на государство как на высшую цель и результат общественного развития”, активизации граждан и общества в целом, на принципах “эффективности и экономичности”³.

НГУ как стратегия государственного менеджмента предполагает внедрение методов управления из корпоративной сферы в государственную. Акцентируя внимание на ее бизнес-природе, Дж. Олсен предлагает называть конечный продукт построения подобной системы управления “суперрыночным государством”⁴.

Экономическая направленность нового государственного управления стимулирует возникновение таких центральных понятий, как ориентация на потребителя (*customerization, customercentered policy*), ответственность по результатам (*accountability for results or performance results*), эффективность, результативность. Г.Дж. Фредериксон в качестве одного из ключевых принципов “новой теории государственного управления” выделяет “анализ соотношения издержек и прибыли”⁵.

Истоки нового государственного управления кроются в программно-целевом подходе, развивавшемся в США и в СССР в 50–70-е годы прошлого столетия (*PPBS – Planning, Programming,*

and Budgeting System в США и план “Захарова–Келдыша” в СССР), суть которого состоит в переходе со сметного принципа “освоения” полученных средств на планирование результатов и выделение средств под намеченные цели. Современные преобразования в русле повышения эффективности и ответственности по результатам также в первую очередь проводятся в сфере совершенствования управления общественными финансами и кадровым составом государственной службы. В частности, к подобным преобразованиям относится переход на бюджетирование, ориентированное на результат; начисление заработной платы по конечным (как правило, исчисляемым) параметрам деятельности⁶.

Один из ключевых элементов НГУ – децентрализация в сферах государственного управления, экономического развития. Это подразумевает создание множества альтернативных поставщиков, действующих на конкурентной основе в русле единых целей государственной политики, ограниченных институционально в равной мере, как, например, квазиавтономных негосударственных организаций (*QUANGOs – Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations*) и неминистерских публичных органов управления (*NDPBs – Non-Departmental Public Bodies*) в Великобритании. Конечной целью передачи функций различного рода негосударственным организациям становится развитие конкуренции в частном секторе за контракты (в том числе посредством развития аутсорсинга и контрактинг-аута).

Повышение эффективности государственного управления также может предполагать реструктурирование системы органов исполнительной власти посредством жесткого разграничения функций, повышения открытости и возможностей контроля. Так, в Великобритании в результате реформ Маргарет Тэтчер, помимо министерств, определяющих курс или “политику”, появились специализированные агентства (*Next step agencies*), занявшие взамен различных упраздненных ведомств и муниципальных служб непосредственной реализацией намеченных планов. Подобная практика жесткого функционального разделения с необходимостью дополняется мерами по унификации, стандартизации услуг и регламентации деятельности ведомств в целях повышения открытости процедур для граждан-потребителей.

³ Нисневич Ю. “Вертикаль власти” и конкурентоспособность Российского государства / Россия: тенденции и перспективы развития. М., 2010. № 5. Ч. II. С. 101.

⁴ См.: Olsen J.P. Administrative Reform and Theories of Organization / Organizing Governance: Governing Organizations. Eds. C. Campbell, B.G. Peters. Pittsburgh, 1988. P. 233–254.

⁵ Фредериксон Г.Дж. Путь к новому государственному управлению / Классики теории государственного управления: американская школа. Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 430.

⁶ Не отрицая эффективности последней меры, следует отметить, что подобный формальный подход не всегда оправдан и может приводить к отрицательным последствиям, формализму в работе.

Понимание гражданина как потребителя в практике госуправления влечет за собой существенные самоограничения аппарата власти в части обеспечения эффективности и конкурентоспособности. Проявление указанных принципов заключается не только в коммерциализации отношений госсектора с бизнес-организациями и гражданами посредством создания кванго, развития государственно-частного партнерства или массовой приватизации, аутсорсинга, но и привнесения коммерческих правил игры в работу государственных органов, в частности развития конкуренции ведомств за бюджеты (регионов – за гранты и т.д.)⁷.

Несмотря на ценность принципов эффективности и оценки в практике госуправления, в развитых странах мира НГУ утратило роль основы современного государственного менеджмента. Принципиальные положения критики этой модели состоят в умалении роли гражданина, превращении его в “потребителя”, лишении права влиять на политическую повестку дня, разрушении истинных демократических ценностей гражданского участия, принципа комьюнити (*community*), положительного образа госслужбы, резкого снижения ее престижа в обществе, а, следовательно, и уровня профессионализма служащих⁸.

Рыночная ориентация НГУ значительному числу исследователей представляется не просто “внедрением новых техник”, но привнесением “нового набора ценностей”⁹, в то время как истинно современные изменения в госуправлении развитых стран диктуются не “идеологией рынка”, а “требованиями открытого, демократического и справедливого общества”¹⁰, господством теорий

общественного управления (*public governance*) и хорошего (качественного) управления (*good governance*). Центральной характеристикой последнего является равноправное участие мужчин и женщин и защита прав человека в деятельности государственных институтов. Коммерциализацию как панацею отвергал также Г. Эллисон: по утверждению ученого, “мнение о том, что возможен перенос некоторых наработок и навыков из сферы частного менеджмента в сферу государственного с целью усовершенствовать последнюю, неверно”¹¹.

Однако, по мнению американского исследователя-институционалиста Б.Г. Питерса, подобные противопоставления не вполне правомерны, поскольку теория управления (*governance*) – это политическая теория, в то время как НГУ – лишь организационная, то есть – набор инструментов, который вполне гармонично может существовать в политико-философских рамках теории управления¹².

Важно отметить, что с переходом от “рыночной идеологии” к идеологии “хорошего управления” государственная политика развитых стран мира лишь закрепила ценности открытости, эффективности, результативности и ответственности институтов власти.

Несмотря на разнообразие возникающих холистских или инструментальных концепций в сфере государственного управления, все они характеризуются качественным отличием от прежней администрации по модели М. Вебера. Эффективное и результативное развитие остается приоритетом государственного управления. Кроме того, как отмечает П. Данливи с соавторами, в то время как перед государствами первого эшелона к началу XXI в. встали новые вызовы, НГУ по-прежнему актуален для развивающихся стран мира и стран с переходной экономикой¹³. Учитывая, что модернизация экономики, управления и общественного сектора в Российской Федерации носит в значительной степени догоняющий характер, актуальное наследие современных западных систем государственного управления имеет непреходящее значение для отечественного опыта.

⁷ При этом указанная практика не является аналогом максимизирующих полезность стратегий поведения бюрократов и ведомств в рамках теории рационального выбора, представляя собой формализованную норму работы госорганов, результативность или эффективность деятельности которых позволяет им претендовать на большие размеры бюджетов.

⁸ См.: *Borgmann A. Crossing the Postmodern Divide. Chicago, 1992; Box R.C., Marshall G. S., Reed B.J., Reed C.M. New Public Management and Substantive Democracy // Public Administration Review. Sep.–Oct. 2001. V. 61. № 5. P. 613–614.*

⁹ *Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. Nov.–Dec. 2000. V. 60. № 6. P. 551.*

¹⁰ *Сморгунов Л. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе / Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г. СПб., 2003. С. 133.*

¹¹ *Эллисон Г. Государственный и частный менеджмент: являются ли они похожими по существу во всех второстепенных моментах? / Классики теории государственного управления... С. 519.*

¹² См.: *Peters G.B., Pierre J. Governance without Governing? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory. Apr. 1998. P. 232.*

¹³ См.: *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. Op. cit. P. 467–494.*

ПОНЯТИЕ “ЭФФЕКТИВНОСТЬ” В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие “эффективность” в известной степени полисеманлично. Традиционно его использование в рамках экономического анализа, соотношения затрат–выгод. К концу прошлого века агрессивная экспансия инструментария экономической науки и ее объяснительной основы достигла сферы государственного управления. Претерпев некоторые трансформации, понятие эффективности прочно укрепилось в научном обороте исследователей и специалистов в области госуправления и политической науки.

Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) концентрировалась на понимании эффективности в контексте четкого разделения целей, задач, методов и практики государственного администрирования и сферы политического выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии. Как отмечал Л. Гулик со ссылкой на Ф. Дж. Гуднау, соединение “управления” и “политики” в рамках одной структуры неизбежно приведет к неэффективности¹⁴. Фактически эффективность понималась как действенность формальных институтов (в рамках господствующего в начале XX в. “старого” формального институционализма).

Объектом изучения подобной “технической эффективности” выступало государственное управление как организационно-производственная деятельность, внимание исследователей концентрировалось на качестве ведения документооборота, слаженности работы бюрократического аппарата, устойчивости и профессионализме кадрового состава и др.

Трансформация понимания эффективности привела к проникновению экономоцентричного подхода в теорию государственного управления. Классик Л. Д. Уайт отмечал, что “государственное управление призвано решать вопросы, связанные с наиболее эффективным использованием ресурсов, имеющихся в распоряжении руководителей и рядовых сотрудников”¹⁵.

Качественное развитие концепта эффективности в государственном управлении было продемонстрировано в 1936 г. в Докладе президент-

ского комитета США по административному управлению. Его авторы подчеркивают новое понимание государственного менеджмента, заявляя, что “административная эффективность – это не просто бумажные документы, скрепленные скрепками, время, потраченное на работу, и сведенный к минимуму набор движений”. Они предлагают обратить внимание на эффективность лидера как центра управления, профессионализм кадрового состава, а также отмечают важность планирования и контроля эффективности финансовых механизмов¹⁶.

Развитие теории и практики государственного управления шло двумя разнонаправленными процессами: упрощением посредством разделения различных видов эффективности (в русле рационализированного, экономически ориентированного подхода к управлению) и одновременного усложнения путем придания понятию качественно новых смыслов (в русле условно философской традиции). В результате сосуществования столь различных тенденций в сфере теории и практики государственного управления возникло общепризнанное разделение на результативность и эффективность деятельности государственного аппарата. (Необходимо особо отметить, что единого, разделяемого всеми специалистами подхода к определению и разделению понятий эффективности и результативности среди исследователей не существует.)

Результативность (*efficiency*), понимаемая в современной теории и практике как экономическая эффективность, производительность, продуктивность, качественным образом отлична от термина эффективность (*effectiveness*), чаще переводимого как “социальная эффективность”.

Первый принцип (результативность) характеризует отношение произведенного результата (объема предоставленных услуг) к ресурсам, затраченным на его предоставление, являясь, таким образом, аналогом финансово-материальной, экономической результативности. Результативность есть основа самостоятельного направления государственного менеджмента – управления по результатам (*results-based management*), интегрированного в логику нового государственного управления.

Второй принцип, именуемый социальной эффективностью, опирается на качественно иные, более значимые, но абстрактные представления о целях и назначении государственных институтов.

¹⁴ См.: Гулик Л. Заметки по теории организации / Классики теории государственного управления... С. 105–117.

¹⁵ Уайт Л. Д. Введение в науку государственного управления / Заметки по теории организации / Там же. С. 65.

¹⁶ См.: Браунлоу Л., Меризм Ч. Е., Гулик Л. Доклад президентского комитета по административному управлению / Там же. С. 120.

Первым из теоретиков к классическим целям теории государственного управления “социальную справедливость” добавил Г.Дж. Фредериксон. По мнению ученого, “новое государственное управление стремится не только выполнить как можно экономичнее и эффективнее свои законодательные полномочия, но и влиять на принятие политических решений с целью улучшения жизненного уровня всех граждан”¹⁷. В более практическом варианте социальная эффективность определяет “степень достижения социально значимого эффекта по отношению к качеству и объему предоставленных услуг”¹⁸.

Однако подобный распространенный в иностранной литературе и практике подход прямого противопоставления социальной эффективности и экономической результативности критикуется отечественными исследователями за излишнюю примитивизацию проблемы, равно как и понимание этого концепта как корректирующего рыночный механизм распределения благ инструмента социальной политики. Российские эксперты предлагают определять социальную справедливость, или социальную эффективность, как эффективность механизма проведения и координации коллективных мероприятий, что прежде всего подразумевает установление системы эффективных норм и правил и контроля за ними; а также указывая на первостепенную важность социальной эффективности и, критикуя избранный в России подход, отмечают необходимость различения видов социальной эффективности: общей, специальной, конкретной в зависимости от уровня абстракции при изучении объекта¹⁹.

Социальная эффективность может быть также рассмотрена и в более узком специфическом понимании как способность государственных управляющих структур удовлетворять требованиям определенных социальных групп, слоев. В этом смысле политическую эффективность правомерно определить как учет параметров, влияющих на общее сбалансированное состояние, взаимоотношения государства и общества, сохранение стабильности и упрочение власти действующего режима.

¹⁷ Фредериксон Г. Дж. Указ. соч. С. 423, 427.

¹⁸ Отчет ECORYS-NEI Moscow. Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы (http://www.ecorys.ru/rus/doc/act01_014.pdf).

¹⁹ Гаман-Голутвина О., Сморгунюв Л., Соловьев А., Туровский Р. Эффективность государственного управления, компетентность государства / 1-й ежегодный Доклад ИНОП “Оценка состояния и перспектив политической системы Российской Федерации в 2008 году – начале 2009 года”. М., 2009. С. 4–5, 9–10.

Противопоставление социальной эффективности экономической может быть выражено, к примеру, в расширении политических прав и свобод граждан в ущерб соображениям финансово-материальных затрат, что связано в первую очередь с переформулированием идейной основы государственного менеджмента на Западе в пользу “хорошего управления”. Ценности результативности, эффективности, конкурентности в деятельности государственных институтов сохраняются и в новой модели управления, однако с позиции самоцели переходят на сугубо инструментальные.

Несмотря на качественно более высокий уровень анализа, предлагаемый понятием “эффективность”, эксперты часто склонны отдавать предпочтение в выборе критериям результативности, поскольку непосредственные итоги деятельности в значительной степени легче поддаются операционализации, количественной оценке и в этой связи контролю. Многими практиками государственного управления и особенно процесса его реформирования эффективность рассматривается исключительно в терминах улучшения расходования государственных средств.

Тем не менее эффективность в смысле “степени достижения социально значимого эффекта” обладает непреходящей политической ценностью. В итоге, в соответствии с постулатами контрактной теории, основным и конечным показателем эффективности в модели НГУ служит степень удовлетворенности заказчика, или клиента, в данном случае гражданина – принципала.

Удовлетворенность клиента, таким образом, определяется не только непосредственно полученными издержками при получении государственных услуг (временными, психологическими), но и более масштабными, социально значимыми эффектами: отсутствием коррупции, сокращением уровня бедности, нормализацией миграционной ситуации, повышением престижа государства на международной арене и пр.

В настоящее время в странах Западной Европы, англосаксонского мира, Скандинавии институт оценки эффективности деятельности государственных учреждений и сопутствующие практики – укоренившийся механизм управленческой и аналитической деятельности.

ОЦЕНИВАНИЕ КАК ПРАКТИКА ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Оценка программ и политик, как и другие элементы новой модели государственного менеджмента, появилась и укрепилась в сфере публичного администрирования в последней трети

XX в., в связи с неудовлетворительным состоянием сферы публичных финансов, убыточностью большинства социальных программ государства всеобщего благоденствия. Внедрение института оценки эффективности следовало общему тренду развития реформ государственного управления, являясь его ключевым элементом.

Основопологающей работой, посвященной оценке, следует считать труд Э. Шумана “Исследование оценки” 1967 г., рассматривавший оценку как область, требующую изучения. Несмотря на то что с того времени оценка стала абсолютно неотъемлемой частью политико-управленческого цикла, и сегодня этот политико-управленческий институт представляет собой трудноразрешимую проблему государственного управления.

По мнению Х. Вольманна, развитие практики оценки прошло три качественных изменения, три волны: на первой внедрение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политики и максимизацию эффективности воздействия тех или иных программ, на втором – усилия были сконцентрированы на экономической эффективности, на третьем оценка стала интегральной частью полноценного государственного управления²⁰.

Запрос на повышение эффективности, озвученный новым публичным управлением, предопределил значение оценки как обязательного компонента новой модели управления в государстве. Как пишет известный экономист П. Хейне, “эффективность неизбежно является оценочной категорией”, поскольку “всегда связана с отношением ценности результата к ценности затрат”²¹. Оценивание как деятельность неизбежно возникает для анализа результатов и эффектов политики.

Этап оценки эффективности, таким образом, играет ключевую роль как маркер отличия нового менеджмента от прежней “веберовской” модели управления и источника нового знания. В общем смысле оценивание (*policy evaluation*) представляет собой “систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее”²². В государственном

управлении, как правило, применяется оценка, ориентированная на использование, проводимая для определенных пользователей, с ясным пониманием того, каким образом полученные результаты оценки будут применяться в дальнейшей деятельности.

Подобный подход к использованию данных, полученных в ходе оценивания, перешел в практику госструктур также из бизнес-сектора и связан с практикой менеджмента, основанного на всеобщей оценке качества (*total quality management*), включающей, помимо сугубо экономических, также иные качественные социально-профессиональные, психологические компоненты.

Роль и функция практики оценивания в государственном управлении в настоящее время значительна не только в странах, непосредственно подвергшихся влиянию НГУ, но и иных как развитых, так и развивающихся государствах мира. Оценка эффективности политики есть неизменный и существенный этап политико-управленческого цикла.

В системной теории, на основе которой формировалась отчасти и теория принятия политических решений, оценка результатов является важнейшим элементом анализа. При этом именно этап оценки результатов предопределяет цикличность указанного процесса. Понимание процесса принятия политических решений как динамического, состоящего из функционально определенных и последовательно расположенных стадий, предполагает ключевую роль фазы оценки полученных результатов, после прохождения которой процесс принятия решений повторяется снова.

Роль и функция этого этапа состоят не только в ретроспективном анализе проведенной политики или программы, но и в корректировке и разработке перспективных планов дальнейшего развития. Представляя обратную связь для лица, принимающего решения, оценка эффективности детерминирует характер и значимые признаки будущих политических шагов.

Операционализация и расчет таких понятий, как общественно значимый эффект, трудоемки в силу очевидной неоднозначности процесса и результатов измерения подобных объектов. Как подчеркивают авторы труда “Государственная политика и управление”, сложность проблемы измерения предопределяется “отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль”, а также тем, что “продукция организаций государственного сектора, как правило,

²⁰ См.: Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: “третья волна” // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 94.

²¹ Хейне П. Экономический образ мышления М., 1993. С. 169.

²² Кузьмин А., Кошелева Н. Оценка как функция управления программой / Оценка программ: методология и практика. Под ред. А. Кузьмина, Р. О’Салливан, Н. Кошелевой. М., 2009. С. 31. С. 27.

трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции”²³.

Кроме того, значительные сложности связаны с адекватностью, валидностью оценки, ее абсолютной соизмеримостью с объектом (оцениваемым эффектом). Временные и ресурсные ограничения с необходимостью приводят к выбору упрощенных, легко собираемых количественных показателей, которые в действительности не способны отразить качественные изменения.

В рамках НГУ предполагается необходимость проведения оценочных процедур как извне (высшим институтом аудита), так и изнутри (внутренний аудит). Среди исследователей преобладает мнение, что из различных видов оценок наиболее объективна оценка общественным мнением и обществом в целом. При этом очевидно, что возможности ее адекватного измерения весьма ограничены.

Непрозрачность концептуального поля подобного рода аналитической деятельности порождает множественность используемых терминов (мониторинг, оценка, экспертиза, аудит и др.) и их частичное совпадение.

Мониторинг, по сути, представляет составную часть оценки, поскольку представление результатов анализа невозможно без сбора информации. Различие с аудитом проходит по критериям конечного оценивания: в первом случае они скорее операциональны, нацелены на выявление технической эффективности программы; во втором ориентированы на общественную значимость и интересы целевых социальных групп.

²³ Гаман-Голутвина О., Сморгунев Л., Соловьев А., Туровский Р. Указ. соч. С. 3.

Исследователь А. Дегтярев предлагает проводить четкое различие между понятиями диагностики, оценивания и экспертизы. В частности, ключевой характеристикой диагноза является “оценка положения клиента на основе его сопоставления с некими эталонными признаками-измерителями”, понятие “экспертиза” отражает методику проведения самой оценки (“при помощи знаний и умений эксперта как опытного специалиста в определенной предметной области”). Оценку А. Дегтярев предлагает понимать как деятельность, нацеленную на изучение “результатов осуществления публичной политики (*policy outcomes*), которые соотносят с содержанием определенных ценностей”²⁴.

Таким образом, мониторинг и оценка эффективности и результативности суть основа административных преобразований по модели нового государственного управления, ставшая сегодня классикой теории и практики государственного менеджмента. Любая внедряемая программа, равно как и любая проводимая политика (реализуемая согласно плану, к примеру), в настоящее время с необходимостью содержит четкий перечень показателей конечной результативности, достижение которых говорит о степени ее эффективности или неэффективности (как экономической, так и социальной).

Ключевые слова: эффективность, результативность, оценка, новое государственное управление.

²⁴ Дегтярев А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе / Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. М., 2006. С. 14–16.