

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

**ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
И ОЦЕНИВАНИЕ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

Препринт WP8/2005/01

Серия WP8

Государственное и муниципальное управление

Москва
ГУ ВШЭ
2005

- ИЗ7** **Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт** [Текст] : препринт WP8/2005/01 / А. Н. Беляев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. — 54, [2] с. — (Сер. «Государственное и муниципальное управление»). — 150 экз.

Известно, что в основании реализуемых в настоящее время в России реформ государственного управления лежит концептуальная сплотка т.н. new public management (NPM), откуда в отечественную дискуссию просочились понятия «агенсификация», «бюджетирование, ориентированное на результат», «аутсорсинг государственных функций», «частно-государственные партнерства» и т.п. Более пристальный анализ NPM показывает, что обсуждаемый и реализуемый на сегодняшний день набор инструментов реформ в РФ, к сожалению, неполный: в него не был включен такой неотъемлемый институт, как оценивание политик и программ. На Западе его внедрение происходило вслед за реализацией реформ государственного управления. Полный цикл оценивания, включающий прогнозное, предварительное оценивание, сопровождающее и итоговое оценивание и сознательно и методически верно применяемый на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном), — дело будущего. Несомненно, внедрение системы оценивания политик является весьма сложным и не одномоментным процессом, не в последнюю очередь в силу затрагивания политически чувствительных точек участников системы.

Указанные проблемы стали предметом рассмотрения на межфакультетском семинаре «Оценивание политик и программ: методология и применение» в декабре 2004 г.

В препринт также включены аннотации зарубежных книг и статей по релевантной тематике и англо-немецко-франко-русский глоссарий.

УДК 35.07
ББК 67.401

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://www.hse.ru/science/preprint/>

- © Беляев А. Н., 2005
© Кузнецова Е. С., 2005
© Смирнова М. В., 2005
© Цыганков Д. Б., 2005
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005

Оглавление

1. Стенограмма заседания семинара	4
2. Аннотации к современной литературе по оцениванию и измерению эффективности	25
3. Методология оценочных исследований в журналах «Evaluation» (Великобритания)	32
<i>Беляев А.Н., Смирнова М.В., Цыганков Д.Б.</i> Англо-немецко-франко-русский глоссарий терминов по оцениванию политик и программ	42
Институт проблем государственного и муниципального управления. Факультет государственного и муниципального управления	49
Магистратура факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ	52

1. Стенограмма заседания семинара*

29 декабря 2004 г. в ГУ-ВШЭ в рамках межфакультетского студенческого семинара «Оценивание программ и политик: методология и применение» было проведено второе заседание на тему «Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт». С презентацией выступили Александр Беляев (Институт статистических исследований и экономики знаний) и Даниил Цыганков (факультет государственного и муниципального управления).

В дискуссии приняли участие Леонид Поляков, Вадим Маршаков, Денис Гаврилов, Илья Кармишин, Дина Швецова, Татьяна Кузнецова, Федор Скляр (факультет прикладной политологии ГУ-ВШЭ), Валентина Яхнина (факультет государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ), Станислав Туронок (факультет государственного управления МГУ) и другие.

В качестве материалов была распространена статья Н. Клищ**.

* * *

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Сегодняшние доклады мы решили сделать по теме, связанной с международным опытом измерения эффективности программ и политик. Дело в том, что сюжет, связанный с оцениванием программ и политик, мы обсуждаем уже несколько месяцев. Мы хотим рассказать о том, какое преимущество дает оценивание по сравнению с performance measurement и бюджетированием, ориентированным на результат, — о том, что уже сейчас внедряется в рамках реформы бюджетного процесса в РФ.

* Стенограмма заседания подготовлена к публикации Екатериной Кузнецовой.

** Клищ Н.Н. Методы повышения эффективности финансового управления в органах исполнительной власти / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М.: Ин-т проблем гос. и муницип. управления, 2004. С. 60—80.

По нашему мнению, эти две вещи более или менее взаимосвязаны, а у нас внедряется только одна часть, более понятная экономистам, которые по-прежнему определяют характер реформаторской деятельности. Поэтому наша презентация разделена на две части. В первой части Александр расскажет о сюжетах, связанных с оценением вообще, в частности затронет опыт Англии, США, российский опыт. Вторая — моя — часть будет посвящена Германии, в частности, модернизации муниципального управления и межмуниципальному сравнению эффективности и методов, которые были применены. Эта работа была частично выполнена в рамках исследовательского гранта, поддержанного ГУ-ВШЭ.

Александр Беляев: Я обозначил тему как соотношение традиций оценивания и практик, которые описываются терминами бюджетирования, ориентированного на результат (БОР); управления, ориентированного на результат; performance measurement — всего конгломерата практик. Мой основной тезис состоит в том, что изначально возникло оценивание, потом оно как-то изменялось, и на каком-то этапе его развития возникли идеи performance measurement и новых менеджеральных практик в госаппарате, которые в силу новых задач видоизменили концепцию оценивания.

Итак, под оцениванием мы понимаем комплекс мероприятий, направленный на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений. Здесь возникает вопрос, почему была выбрана именно эта тема. В РФ достаточно серьезно и широко обсуждается тема бюджетирования, ориентированного на результат; управления, ориентированного на результат, но интересно то, что тема оценивания пока нигде не всплывала.

Я начну с истории развития оценивания, так как оценивание возникло раньше, чем современная концепция БОРа.

В оценивании выделяют три волны. Первая волна — 1960-е гг. Основная идея — оценка новых политик и информация, необходимая для планирования госпрограмм. Вторая волна — конец 1970-х — 1980-е гг. Основная идея — контроль за расходами. И третья волна — с 1990-х гг. по настоящее время. Основная идея — решение новых задач, которые возникли перед оцениванием как результат реформ.

Чуть подробнее о волнах.

Таблица 1. Этапы развития оценивания

Первая волна	1960-е гг.	Оценка новых политик, планирование
Вторая волна	Конец 1970-х — 1980-е гг.	Контроль за расходами
Третья волна	С 1990-х гг. по настоящее время	Решение новых задач, возникших как результат реформ

Первая волна — это время возникновения оценивания как такового. Существовало три мотива для его возникновения. Первый мотив — в 1960-е гг. возникли принципиально новые области, в которые вторглось государство, социально-экономические и инфраструктурные проблемы (планирование городов, создание государственной инфраструктуры и т.д.). Целью оценочных исследований было закрытие информационных лакун относительно результатов новых государственных программ. Основная идея — оценивание проводилось внешними силами исследовательских организаций по заказу государства. Самый известный пример, с которого все началось в США, — это «Social Action Program», президент Л. Джонсон (1964) — программа по борьбе с бедностью. В ней, по моим источникам, Конгресс предписал провести оценивание социальных результатов программ. Впоследствии именно из этого постановления выросла индустрия оценивания вокруг Главного контрольного управления США (GAO).

Для Германии характерна социальная политика и политика обновления городов, особенно актуальная в послевоенное время. Это была первая мотивация к созданию оценивания политик и программ. Второй мотив — возникшая необходимость планирования. После войны из-за резкого усложнения социально-экономических условий функционирования государственного аппарата возникла необходимость создания системы планирования и предварительного оценивания результатов, так как простого осмысления их чиновниками было недостаточно. С этим пересекается внедрение системы бюджетирования в США — PPBS («Planning Programming Budgeting Systems»). Оно закончилось ничем, но было одной из серьезных попыток рационального планирования в госаппарате, включая бюджетное планирование. Именно на волне планирования возникла идея политического цикла: планирование, подготовка решений, формулирование цели, поиск решения, реализация, окончание политики. Здесь были предприняты первые попытки кибернетического характера обратной связи на всех этапах реализации политики: «ex-ante», «ongoing», «ex-post».

Третья мотивация к появлению оценивания — для сегодняшнего времени достаточно экзотическая, но с позиции 1960-х гг. весьма нормальная — идея реализации научной политики. Идея состояла в том, что если политических акторов привести к научному дискурсу и добавить туда научных экспертов, которые смогут рационально объяснить, какое решение лучше, политические акторы смогут принять лучшее решение. Для этого было также необходимо оценивание как научная вставка в политический процесс. Сегодня эта идея крайне не актуальна, хотя в то время она была «на волне». Особенности первой волны оценивания 1960-х гг. — то, что оценивание проводилось внешними научно-исследовательскими учреждениями, серьезными институтами, по заказу органов государственной власти, изучались, в первую очередь, социальные эффекты реализуемых программ. Не затрагивалась, во-первых, политическая необходимость программ и, во-вторых, вопросы экономичности и эффективности издержек программ.

Вторая волна оценивания программ и политик — конец 1970-х — 1980-е гг. Оценивание к этому времени институционализируется как направление и составная часть деятельности госаппарата, имеется в виду Запад. Основной особенностью ситуации становится наличие нефтяного кризиса и необходимость сбережения ресурсов. Соответственно оценивание переориентируется на оценивание эффективности по издержкам. По сути, оно становится инструментом экономического анализа эффективности издержек и способа контроля на госпрограммах. Это основные особенности второй волны.

Третья волна оценивания наиболее интересна для нас. Она возникла приблизительно в начале 1990-х гг. и продолжается по настоящее время. Сразу хотелось бы отметить, что классические задачи оценивания — оценивание социально-политического эффекта и оценивание эффективности-по-издержкам — остаются. Но добавляется кое-что новое. С наступлением эпохи административных реформ в англо-саксонских странах возникает идея управления по результатам — государственный аппарат должен достигать политических целей. Таким образом, происходит смещение фокуса от издержек к результату деятельности. При этом происходит интересная вещь, характерная для третьей волны, — переход от концепции классического госаппарата к концепции «менеджмента по результатам». Это означает, что внешнее управление органами госвласти через инструкцию и нормативы (чиновник должен строго следовать инструкции) заменя-

ется управлением по результатам (чиновник не обязан выполнять действия в строгой последовательности, а должен достичь какого-то результата). Это основное отличие. При этом он как менеджер получает необходимую свободу и финансирование. Концептуальное различие состоит в том, что в классической системе в бюджете все расходы классифицированы по двум классификациям, чиновник не может тратить деньги, направленные на одно, на другое. В системе, ориентированной на результаты, Вы, по идее, это сделать можете, то есть Ваш бюджет агрегирован. Чиновник получает свободу — у него отбирают свободу, остается результат. Для того чтобы госорган продолжал функционировать, результат необходимо как-то зафиксировать. Оценивание становится «фиксатором» для формулирования и оценки результатов.

Приведу несколько примеров, которые демонстрируют разницу (см. табл. 2).

Таблица 2. Управление по нормативам и результатам (примеры)

Управление по нормативам	Управление по результатам
Наличие одного медицинского пункта в сельской местности на определенное количество человек. Цель: обеспечение доступности базовых медицинских услуг.	Измеримые параметры объема и качества медицинских услуг, влияние их на удовлетворенность и уровень здоровья населения.

Управление по нормативам. Есть количество больниц на душу населения в определенной местности. В классической парадигме необходимо построить больницу на определенное количество населения, но совершенно не обязательно, что эта больница будет работать. Управление по результатам для органа, ответственного за выполнение программы. Будет зафиксировано наличие больницы на определенное количество населения, определен уровень удовлетворенности населения медицинскими услугами. Сколько больниц будет построено — личная проблема органа госвласти. Как пример неэффективности нормативного планирования: бюджетные средства израсходованы на открытие детского сада, персонал которого работает с 9.00 до 17.00, но данная услуга не пользуется спросом, поскольку ее потребителей не устраивают часы работы детского сада. Это нормальная ситуация. Или, например, городская библиотека открывается в новом районе, где еще нет общественного транспорта. В классической парадигме чиновник не обязан учитывать, что пользоваться услугами библиотеки никто не будет.

Возвращаясь к результатам: все было бы хорошо, если бы результат был простым понятием, но на практике выясняется, что понятие это довольно сложное. Я кратко расскажу о нескольких наиболее простых уровнях определения результата.

Таблица 3. Понятие результата

Outcome	<u>Результат</u> в форме <i>эффекта</i> от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг. В США этот термин воспринимается как предполагаемые и планируемые последствия действий правительства. В других же странах он, как правило, используется для обозначения фактического результата, преднамеренного или непреднамеренного.
Output	<u>Результат</u> в форме <i>товаров и услуг</i> , оказываемых государственными (муниципальными) организациями.
Performance	<u>Параметры деятельности</u> органов власти и государственных организаций, характеризующие ее эффективность и/или результативность.
Input	<u>Ресурсы</u> (финансовые, людские, материальные), используемые для производства товаров и услуг государственными (муниципальными) организациями.

Во-первых, самый верхний уровень — результат как социальный эффект от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг. Для больницы это были бы удовлетворенность населения медицинскими услугами и рост продолжительности или качества жизни населения в силу того, что медицинское обслуживание функционирует адекватно. На более низком уровне различают результат — непосредственный, прямой результат — в форме товаров или услуг. Для больницы это было бы наличие определенного количества больниц, предоставляющих услуги по определенному нормативному списку, для определенного количества людей. На следующем уровне существует такая вещь, как *performance* — индикатор эффективности, используемый для текущего контроля, мониторинга эффективности работы органа госвласти. Помимо этого существует *input* — ресурс для оценки результатов. При этом под ресурсами понимаются как денежные ресурсы, так и не денежные: рабочая сила, помещения, структуры и т.д.

Теперь расскажу немного о производстве — это экономическая вещь, но, тем не менее, об этом необходимо сказать.

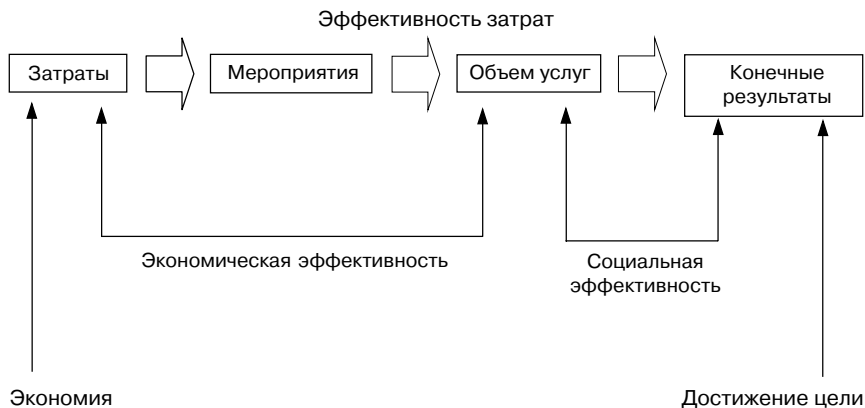


Рис. 1. Результаты

Наша задача — посчитать результат деятельности органа госвласти. Его можно считать как минимум на трех уровнях, которые здесь обозначены. Я начну с самого простого. Первый уровень — это экономия или, проще говоря, сколько денег мы потратили. На уровне экономии основная работа проводилась на второй волне, когда необходимо было максимально ужимать бюджет. Какие проблемы возникли? Перед министерством была поставлена задача обеспечить экономию — они вместо того, чтобы искать более эффективные пути решения, просто сокращали программы. Следующий показатель — экономическая эффективность затрат. По сути, это стоимость единицы предоставленных услуг: стоимость места в больнице, стоимость одного посещения врача и т.п. Здесь опять-таки можно экономить. Стоимость посещения врача может составлять разные суммы, но она должна быть. Следующий уровень — это социальная эффективность. Возвращаясь назад: стоимость посещения врача можно снизить, но нужно ли вообще посещать врачей, чтобы поднять уровень здоровья населения? Совсем не обязательно. Может быть, гораздо эффективнее вложить деньги в профилактику. Соответственно на уровне социальной эффективности проводятся сравнения такого рода. У нас социальная цель — обеспечить здоровье населения, поэтому не обязательно вложение денег в больницы будет эффективнее, чем вложение денег в проведение профилактики, например, кариеса. Есть какие-либо вопросы по изложенному?

Татьяна Кузнецова: У меня вопрос по критериям performance. Дело в том, что переход к такой системе оценивания, о которой Вы говори-

те, требует тщательной выработки критериев, а для этого требуются и ресурсы, и знания экспертов. И в качестве примера, если развивать Ваш пример со здравоохранением, — в Ханты-Мансийском АО компьютерные томографы стоимостью в 2 млн. долл. находятся в каком-нибудь селе. Но, тем не менее, интегральный показатель социального здоровья региона — младенческая смертность — зашкаливает за все мыслимые и немыслимые пределы. И что в этой ситуации делать?

Александр Беляев: Хорошее замечание; оно интересно тем, что действительно практическое. Вопрос о выработке критериев и вопрос о том, что такое социальная эффективность, — гораздо более сложные вещи, чем может показаться. В такой ситуации, когда, с одной стороны, деятельность государственного органа определяется не через инструкции, а через результат, а с другой — непонятно, что этот результат есть, необходима разработка некоторых научных принципов оценивания. Работа институтов оценивания на третьей волне была направлена именно в эту сторону. Здесь, на мой взгляд, существуют соотношения традиций оценивания и традиций управления по результатам либо бюджетирования, ориентированного на результат. Это несколько разные вещи, можно сказать, что употреблять термины некорректно, но идея одна. Мы должны перевести органы госвласти с нормативов на достижение цели.

Здесь возникают новые особенности и требования к оцениванию. Во-первых, задачи обеспечения постоянности оценивания: в старой системе программы можно было оценивать или не оценивать, либо парламент: сказал — не сказал. Сейчас, если мы не будем проводить постоянное оценивание, система функционирования органа госвласти рассыплется. Необходимо сказать, что это идеальная система, в реальной жизни даже в таких передовых странах, как США, система работает не на сто процентов.

Следующий момент — то, что оценивание является технократическим подходом. Есть индикаторы, какие-то методы, но оно должно быть каким-то образом совмещено с политической системой. Есть политические цели и политический вес акторов. Далеко не всегда технократические подходы позволяют прийти к одному решению, а противоречия необходимо решить.

Следующая проблема — необходимо встроить оценивание в цикл решения и в более конкретный цикл бюджетирования. Здесь возникает проблема: оценивание — научная вещь, ученые могут достаточно долго им заниматься, а бюджетирование — конкретная вещь, за-

частую расписано по неделям, оценивание должно быть четко встроено в эту систему.

Еще один сюжет — оценивание занимает стратегическое место в этой системе. Важная проблема — оценивание должно происходить в массовом порядке. Загвоздка в том, что это требует переобучения многих людей, работающих в органах власти. Чиновники сидят на своих местах, их нужно переобучать, у них своя культура и т.д. Исходя из этого, старые принципы были облечены в новые формы.

Во-первых, появились новые виды оценивания. Но начну со старых. Осталась оценка социального (конечного) результата, остался анализ издержек/выгод. Добавился, во-первых, аудит управленческих процессов, причем на всех уровнях — аудит в ведомстве, в программе и т.д. Идея такова: если нет санкционирующего органа, сколько денег ни вкладывай, цель достигнута не будет. По Вашему примеру: появились методики оценки вклада программы в достижение социального (конечного) результата. Социальный результат разбивается между многими ведомствами. Эта проблема возникла, когда я писал индикаторы для нашей программы. Естественно появились методики оценки вклада конкретных программ в достижение конкретных социальных целей. Что касается Вашего примера: если томограф не помогает снизить смертность, то нужно действовать как-то по-другому, например, строить дороги.

Татьяна Кузнецова: Да, например, доставлять рожениц вертолетами до больниц.

Александр Беляев: Здесь вопрос в том, что добавляются очередные дополнительные возможности для рефлексии. Помимо этого добавляется мониторинг эффективности программ по системе показателей. Главная ее особенность состоит в том, что она не агрегирована, то есть Вы можете «мониторить» по многим направлениям; как правило, необходимо достижение прогресса по всем направлениям. Наряду с новыми видами появились новые институциональные формы оценивания. Во-первых, требования по оцениванию были зафиксированы в законах. Во-вторых, были выделены агентства, что было связано с потребностями проводимых административных реформ. Затем возникли контракты между различными уровнями исполнительной власти: Минфин — орган госвласти, Казначейство — орган госвласти и т.д. Еще один момент: на базе либо Минфина, либо Казначейства был образован институт, ответственный за проведение оценивания деятельности госорганов по системе показателей. В США — это бюд-

жетное управление, в Канаде — это Казначейство. Суть в том, чтобы бюджет выделялся на программу только в том случае, когда результаты за предыдущий год достигнуты.

Далее приведу пару кейсов, чтобы проиллюстрировать, как это все функционирует. Мне понравилось внешнее оценивание в Англии — система «best value-regime» — это, по сути, контроль эффективности деятельности коммун центральным государством. Англия — унитарное государство, даже больше, чем Россия. «Best value» был введен при лейбористском правительстве. Он предусматривал, что бюджет коммун подвергается оцениванию каждые пять лет. Оцениваются необходимость предоставляемых услуг, качество вовлечения всех заинтересованных акторов, эталонное сравнение эффективности услуг, конкурентоспособность услуг. Коммуна обязана разработать на основе шаблона систему индикаторов и периодически проводить самообследование по данной системе. Система индикаторов может включать более 100 показателей. Каждая коммуна должна ежегодно разрабатывать отчет о состоянии и ежегодный план мероприятий, включающий мероприятия по повышению эффективности (performance plan). Мотивация — выделение дополнительного финансирования при наличии успехов и сокращение финансирования, а также другие меры, вплоть до роспуска местных органов власти и замещения их центральными назначенцами при негативных результатах.

Второй пример — система внешнего оценивания органов госвласти в США. Она функционирует на основе GPRA («Government Performance Results Act») — Закон об эффективности в США 1992 г. предусматривает, что американский Минфин контролирует эффективность деятельности министерств. Контроль производится с помощью трех документов. Первый документ — пятилетний стратегический план. Кстати, данная система практически полностью скопирована с российской, если я правильно понимаю. Его основная идея — это выполнение миссии департамента либо агентства. Данный план является основой для определения целей на год и измерения социальной эффективности достигнутых результатов, помимо этого — основой для разработки ежегодного плана. В нем фиксируются мероприятия по достижению миссии, там фиксируются показатели эффективности. Причем хочу обратить внимание на то, что показатели эффективности фиксируются достаточно жестко, они должны быть количественными и показывать рост нормативов по сравнению с их ростом в предыдущие годы, на что выделяются деньги. Далее, на ос-

нове ежегодного плана административное управление верстает бюджет и передает его в Конгресс, где определяются параметры бюджетных расходов. Третий документ, который соответствует плану, — ежегодный отчет о результатах. Он содержит сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. При этом административно-бюджетное управление контролирует индикаторы, тут возможны различные действия — закрытие программы, рекомендации по корректировке бюджета вплоть до отстранения главы департамента.

Очень интересен также пример внешнего оценивания в России — он практически единственный. Данная система функционирует в Минфине, был создан Фонд региональных финансов. Идея такова: есть задача реформирования региональных финансов, но так как государство федеративное, мы не можем напрямую сказать регионам, что им нужно делать. Был создан фонд, который предлагал программы реформирования финансов через ежегодные индикаторы. Под это выделялись деньги. Если регионы достигали показателей, им выделялась следующая порция финансирования. Эта система довольно хорошо работала в 2004 г., далее не знаю, что с ней будет. Это к тому, что и в России данная система может работать.

Теперь я хотел бы возвратиться от кейсов к теме и сделать небольшое *summary*. Оценивание в России на фоне того, что я рассказал. Оценивание имело достаточно серьезную традицию, в начале 1990-х гг. пришли идеи привнесения менеджерских практик в госуправление, соответственно на Западе оценивание было переформировано под новые задачи. Что же происходит у нас на некоем макроуровне? У нас достаточно активно продвигаются технократические точечные методы и институты оценивания, характерные для третьей волны оценивания, — это система по индикаторам. Они продвигаются для органов госвласти, для программ. При этом у нас практически отсутствует оценивание первой волны — масштабная оценка государственных программ и политик, где возможны политические выводы. Вследствие этого возникает проблема: государство не может анализировать эффект политических действий, ограничиваясь технократическим горизонтом; невозможно политическое прогнозирование.

Большое спасибо всем за внимание, если есть вопросы, я на них отвечу.

Станислав Туронок: Я представляю факультет госуправления МГУ. У меня вопрос и комментарий по поводу этих трех фаз. Я бы их свел к

двум, потому что вторая фаза у Вас как-то просела, о ней Вы сказали в двух словах. Достаточно четкое различие прослеживается между первой и третьей. И второй момент — это уже упоминавшееся Вами противоречие между политическими и экономическими соображениями, которыми можно руководствоваться, определяя различные модели оценивания.

Если можно, вернитесь к схемам с медицинскими вещами. Справа здесь то, что мы сегодня называем «оценкой по результатам», слева — то, что я назвал бы «оценкой по процедуре». Почему я предпочел бы такой вариант? Потому, что об этом и именно об этом примере с койко-местами очень подробно говорил А. Вилдавски еще в конце 1960-х гг. Именно показывая то, что подход слева неэффективен, от него надо отказываться, так как он затратный и всегда ведет к выполнению поставленных ведомственных целей, потому что выполнение цели зависит от того, сколько бюджетных средств вы израсходовали за текущий год; чем больше вы израсходовали, тем за большее вы можете отчитаться. Это чисто затратный механизм, что было особенно ярко видно при советской системе.

Естественно, Вилдавски призывал к переходу ко второй модели. Он не был бы великим родоначальником политанализа, если не показал, откуда идет это противоречие и почему одновременно с традицией «оценки по результатам» существует традиция «оценки по процедуре». Он показал, что это как раз связано с дихотомией экономических и политических критериев. Когда нас интересуют экономические критерии, мы можем смело ориентироваться на результат, потому что нас в данном случае не интересует процедура достижения этого результата. Он также показал, что такой подход популярен, когда высока легитимность власти, когда граждане в целом имеют высокое доверие к правительству и их не интересует, каким путем эта механика работает внутри, они смотрят на результат. Строго говоря, если оперировать чисто экономическими критериями, то мы на третьем этапе, а именно в русле того, что сегодня называют New Public Management, — перехода на коммерциализацию, контрактирование и т.д., от механизма оценивания можем отказаться, потому что его заменит рынок и гражданин как потребитель услуг, потому что он оценивает эффективность своим рублем, долларом и т.д. Наверное, именно об этом думала Маргарет Тэтчер, когда на заре своих реформ закрыла Британский комитет по оцениванию. Но здесь как раз политические критерии, потому что в большинстве случаев мы не мо-

жем опираться только на экономические соображения. Я бы сказал, и Вилдавски об этом говорил, что сама идея оценивания, начиная с 1960-х гг., корнями уходит в политическое недоверие граждан власти. Видимо, с этого все начиналось, он показывает, что именно кризис легитимности американской государственной системы 1960-х гг. во многом породил такое явление, как политическое оценивание. Просто сейчас американцы отходят от этих истоков по разным причинам, а мы с них и не начинали. Почему Вы и сказали в конце, что у нас нет этой первой формы, потому что у нас нет базы гражданского общества с требованием к государству насчет открытости и прозрачности. Мы внедряем те методы, которые отвечают интересам самих государственных ведомств. А там, где возникает недоверие к власти, обвинения в коррупции, низкий уровень легитимности, модели первой волны оказываются более востребованными обществом и более ему необходимыми.

Александр Беляев: Да, это существенная проблема. Самый банальный комментарий — система в Америке тоже не действует так, как она изложена. Это всем понятно. И зачастую индикаторы являются прикрытием для бюджета. Это надо понимать. И второй момент. Политические цели — некое слабое мест всей этой политической системы, но, тем не менее, видимо, она что-то дает, от нее отказаться нельзя. Я хотел нормально прокомментировать момент приватизации государства. Этому уделяется немало внимания. Понятно, что то, что нужно отдать полностью в частные руки, по-хорошему нужно отдать. Приватизация — аутсорсинг — частно-государственные партнерства. Эта известная триада. Но дело в том, что там, где начинается аутсорсинг и ЧПП, — начинается система оценивания по-настоящему. Там необходима система индикаторов — это реальная практика. Нужны индикаторы, ограничивающие рост стоимости, индикаторы эффективности. То есть, убрав оценивание в одной области, мы не сможем убрать его полностью. Где-то все равно оно нужно. Так, в США заложены две функции, которые не могут быть приватизированы, — это армия и безопасность, и второе — то, что является генуинным для государственной деятельности, например суд. Все остальное, по идее, может быть приватизировано. Но не все приватизируется, значит, есть какие-то сдерживающие вещи.

Станислав Турунок: Я бы хотел только обратить внимание на то, что не случайно список стран, где переход на эту систему оценивания по результатам наиболее успешен, совпадает со списком стран, где

наиболее высок уровень легитимности власти. Я бы хотел подчеркнуть эту политическую связь. Россия, к сожалению, не относится к таким странам.

Александр Беляев: Согласен. Я бы хотел еще добавить. Помимо опоры на гражданское общество, есть еще опора на экономическую традицию. Например, в США есть GSA — орган по закупкам, где, по сути, работают бывшие коммерсанты, люди, которые пришли из бизнеса, у них серьезный опыт, теперь они работают в госсекторе. У нас нет такого рода вещей — это, по моему мнению, очень серьезный момент. У нас нет традиции. В Германии, если читали Макса Вебера, в начале века судья покупал свое место, в США, где все было коммерциализовано, судья также мог купить место. У нас такой традиции нет. А что касается управления по результатам — это такая надстройка, которая, на мой взгляд, пока реально не встроена в процессы. У нас все идет достаточно тяжело. Например, до 1995 г. в России не было бюджетного кодекса. И даже после его принятия очень долго можно было переписывать все эти бюджетные процессы. Я думаю, такая ситуация, несмотря на индикаторы, будет сохраняться у нас еще очень долго. И еще: все эти идеи, конечно, не новые. В США первый раз попытались в 1949 г. существовало четыре системы, и только четвертая начала реально действовать, а первые три волны, неудачные, были свернуты.

Вадим Маршаков: У меня есть два соображения по поводу последних комментариев. Во-первых, Маргарет Тэтчер не отменяла оценивания политик и программ во время своего правления. Наоборот, оценивание стало одним из основных системных элементов курса на New Public Management. Изменился только уровень: система и институты оценивания политик стали более децентрализованными.

Во-вторых, о связи оценивания и легитимности. Действительно, как мы знаем, практики оценивания эффективности госуправления лучше всего прижились именно в «старых демократиях», где власть использует демократические механизмы легитимации — через выборы, прозрачность и т.д. Но надо также помнить, что, по данным многих опросов, именно в 1970—1980-е гг., да и позднее, во время второй и третьей «волн оценивания», в некоторых странах Западной Европы отмечалось резкое снижение уровня легитимности как основных политических институтов, так и предпринимательства.

Денис Гаврилов: По поводу внедрения оценивания в России я бы хотел сказать, что это не совсем возможно, потому что требуется пе-

реобучение чиновников. Люди, которые сегодня являются бюрократами и получают деньги, не заинтересованы во внедрении этого всего, им это попросту невыгодно. А потом, мы же не можем взять и уволить всех чиновников, работающих сейчас, и набрать новых. Что мы можем делать в такой ситуации?

Александр Беляев: На данный момент непонятно, что является основным тормозом — кадры или имеющаяся административная система. Хочу добавить про торможение административной реформы. Система разделения министерства — агентства, надзора — была реализована, как это зачастую бывает, формально, но не фактически.

Денис Гаврилов: То есть мы приходим к выводу, что внедрение оценивания в России невозможно?

Александр Беляев: Я пока не знаю, как это возможно в известных нам западных формах. Возможно, знает кто-то другой.

Валентина Яхнина: Я учусь на втором курсе факультета госуправления ГУ-ВШЭ. К нам недавно приезжал государственный менеджер из Бразилии и рассказал, что было сделано в этой стране не так давно. Это не беспроблемная страна: у них на протяжении многих лет была совершенно бешеная инфляция — порядка 20000% в год, а благодаря переходу к менеджменту, ориентированному на результат, они смогли резко снизить ее. Что было сделано? Первым делом они нарисовали совершенно другую карту Бразилии, стерев все административные границы и нанеся на нее экономические проблемы. Например, север у них — потрясающий природный центр, куда можно инвестировать, где можно развивать туризм и т.д. Есть регион, где требуется социальная помощь. И так был проведен анализ всех регионов, причем процесс был абсолютно прозрачен, освещался в Интернете и т.п. Помимо этого за каждую проблему и процесс был назначен ответственным отдельный человек, к которому можно было обратиться за результатом. Можно ли это применить в российской ситуации? Единственное отличие Бразилии от России — развитое гражданское общество. По крайней мере, люди очень заинтересованы, представители населения участвовали во всех заседаниях и везде, где только можно было участвовать.

Александр Беляев: Вы знаете, я думаю, там процесс, скорее всего, направлялся и контролировался на уровне президента. У нас этого нет.

Илья Кармишин: У меня два вопроса. Первый: можно ли говорить, что первая волна оценивания применялась в советском опыте? И вто-

рой: возможно ли внешнее оценивание негосударственными организациями?

Александр Беляев: Второй вопрос — однозначно да, они это и делают.

Даниил Цыганков: Во второй части презентации я как раз буду говорить про источники оценивания.

Илья Кармишин: У меня еще вопрос о применении оценивания в госуправлении.

Александр Беляев: О применении оценивания в госуправлении — это вопрос стабилизации госуправления. Например, в Англии есть процедура публичной консультации. Есть еще такой вариант, как экспертный форум: в Интернете вывешивается вопрос, а эксперты посылают свои замечания, вырабатываются версии, и департамент пытается их реализовать. Что касается советского опыта, то я о нем, к сожалению, мало знаю. Но насколько я знаю, советское общество в 1960-х гг. копировало западный опыт. Насчет оценивания: была идея создать что-то, куда стекалась бы информация и показатели, а на их основе возможно было бы выстраивать управление.

Станислав Туронок: У меня реплика. Одна из тенденций, которая часто упоминается, когда речь идет о современном этапе в сравнении с 1960—1970-ми гг., — рост популярности инициирования оценивания самими оцениваемыми. Инициатива идет не от вышестоящих инстанций, как это было в 1960—1970-е гг., а от менеджеров программ, потому что для них оценщики — это уже не люди, которые пытаются найти какие-то просчеты или провалы. У нас ведь все еще старое отношение. Вот такая новая тенденция.

Вадим Маршаков: Я бы хотел кое-что добавить к тому, что говорилось о Бразилии. Если начало разработки политики было положено «рисованием» карты, то, по-видимому, речь идет о применении методов оценки региональной политики, с помощью которых и была оптимизирована система госуправления в целом.

Валентина Яхнина: Также там были использованы пятилетние планы.

Вадим Маршаков: Если брать исключительно региональную политику, то сейчас у нас это невозможно.

Даниил Цыганков: Региональной политике мы хотели посвятить следующий семинар. Поскольку многие считают, что региональная политика — это одно из немногих полей, где оценивание возможно.

Леонид Поляков: Давайте продолжим. Сейчас Даниил Борисович сделает свой доклад.

Даниил Цыганков: Если у Александра такой обзорный материал, в котором была масса интересных вещей, то я сделал более узкий доклад на примере одной страны — Германии, остановился на механизмах оценивания на межмуниципальном уровне. Поскольку не все являются большими специалистами по Германии, я позволю себе сделать общие замечания по муниципальной реформе в Германии, чтобы ввести в контекст проблемы.

В отличие от англо-саксонских стран Германия достаточно поздно восприняла идеи New Public Management. Это произошло по ряду причин. Во-первых, Германия была децентрализованным федеративным государством. Соответственно доля управленческого аппарата была невелика, а доля аппарата на федеральном уровне — вообще очень маленькой. Во-вторых, международная репутация немецких чиновников — умение работать точно и по правилам — была отмечена еще Максом Вебером — недаром свою идеальную систему бюрократии он писал именно с Германии. Далее, многие идеи модернизации NPM не противоречили децентрализации. Тем не менее в начале 1990-х гг. реформы начались. Вначале было несколько толчков из научного сообщества, потом — финансовый кризис начала 1990-х гг., который усугубился присоединением новых земель, куда нужно было закачивать гигантские трансферы. В связи с присоединением начались международные дебаты касательно места Германии в мире (так называемый «Standort Deutschland»). Плюс к этому шла кампания по распространению идей NPM, проводимая «Ассоциацией муниципалитетов по упрощению управления» (KGSt) в городах, муниципалитетах и т.д.

Отмечу следующие важные вещи в рамках муниципальной реформы (таблица и выводы принадлежат д-ру Сабине Кульманн из Берлинского университета им. Гумбольдта). Во-первых, внешнее измерение: органы управления как субъект рынка, конкуренция, ориентированность на клиента. Ликвидация бюрократии через управление по результатам и децентрализацию. Переопределение отношения «политика — управление». С точки зрения внешних задач и составляющих реформ были использованы такие инструменты, как конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования по качеству производимых услуг, построение системы ориентированности на клиента с помощью систем «Total Quality Management», «One Stop Agencies». Ликвидирована «бюрократическая модель». Было проведено также разделение политики и управления

через четкое разделение ответственности, контрактные отношения между политикой и управлением (см. табл. 4).

Таблица 4. Задачи и составляющие реформы в соответствии с NPM

<i>Внешние</i>	<i>Внутренние</i>	
	<i>Ликвидация «бюрократической модели»</i>	<i>Отношение «политика — управление»</i>
<p>Переход к принципам истинной, аналогичной рыночной конкуренции. Инструменты: конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования по качеству производимых услуг, построение системы ориентированности на клиента с помощью систем «Total Quality Management», «One Stop Agencies».</p>	<p><i>Методы:</i> управление по результатам (дифференциация продуктов, система подсчета издержек и анализа результатов, контрактный менеджмент в отношениях между различными уровнями управления; децентрализация ответственности за выполнение задач и использование ресурсов, децентрализация системы бюджетирования в направлении предоставления больших полномочий отдельным управленческим единицам.</p>	<p>Разделение политики («что») и управления («как») через четкое разделение ответственности, контрактные отношения между политикой и управлением, целевое и ориентированное на результат управление процессами с помощью бюджетирования по результатам; политический контроллинг.</p>
	<p><i>Организация:</i> построение корпоративной структуры: полноценные, частично автономные функциональные подразделения («производственный уровень») и единый управленческий центр для принятия общезначимых стратегических решений; внедрение «центральных сервисных единиц», функционирующих на заказной основе.</p>	
	<p><i>Персонал:</i> рекрутинг персонала с образованием в сфере экономики и организации производства; участие, кооперация, работа в группах, полноценная интегрированность, система поощрений; применение современных теорий управления персоналом (способы оценки, центры повышения квалификации и т.д.).</p>	

Каковы же итоги реформ за истекшие 10—15 лет? Первое. Местное самоуправление было флагманом процесса реформирования в Германии и внедрения процесса оценивания. 92% единиц местного са-

моуправления в Германии готовы к реформе, проявляют активность в этом направлении (на 2000 г.); сейчас уже, по-моему, под 100%. Применение NPM существенно повлияло на управленческие отношения (более ответственное отношение к расходам, повышение эффективности, экономия средств). Но большинство коммун все еще на этапе внедрения.

Особенно чувствуется разница между Востоком и Западом в части проведения реформы и готовности к реформе: не так обучен персонал, на Востоке, в отличие от Запада, чиновники могут нарушить права граждан. Я имел возможность общаться с чиновниками и западногерманскими, и восточногерманскими. Меня поразило то, что западногерманские чиновники начинают сразу звонить и расспрашивать. С моей точки зрения, совершенно пустяковый вопрос они обсуждают со своими коллегами. В Восточной Германии все очень быстро происходит. На Западе решение, которое принималось, как правило, было правильным и эффективным. На Востоке же часто приходилось что-то переделывать.

Приведу таблицу, в которой характеризуется рост городов, вовлеченных в реформу (см. табл. 5), — на Западе доля заметно выше.

Таблица 5. Города, активно проводящие реформы, 1994—2000 гг. (доля в %)

<i>Города, активно проводящие реформы</i>	<i>1994/1995</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
Восток	53	72	79	84
Запад	84	90	96	96
Германия	72	83	89	92

Источник: Deutsche Staedtetag, 1994—2000.

Также наблюдаются значительные успехи внедрения NPM за последние 10 лет. Однако не произошло сдвига управленческой парадигмы от модели Макса Вебера к новым методам. И традиционные, и новаторские методы сосуществуют. В последнее время происходит постепенный спад реформистской эйфории, характерной для начала 1990-х гг., и даже некоторое замедление процесса реформ. Здесь следует отметить, что в это время на Германию обрушился целый ряд проблем, связанных и с социальной мобильностью, и с медицинским обеспечением, и административная реформа. Сейчас в России сложилась похожая ситуация, когда непонятно, за какие веревочки нуж-

но дергать, чтобы провести и административную, и судебную реформы. Еще одна проблема: ухудшение финансового положения местного самоуправления в Германии. Понятно почему: налоговая база часто зависела от местных предприятий, экономическая ситуация же в Германии для бизнеса неблагоприятна, а большая часть денег зарабатывается не в Германии.

Под вопросом остается, смогут ли новые теории придать новый толчок замедлившемуся в последнее время процессу реформ или же острота финансовых проблем скорее вынудит приостановить реформы?

Теперь перейдем к ландшафту «измерений эффективности» в Германии. Три вещи, которые я хотел бы обсудить: (а) история вопроса и контуры проблемы, (б) каким образом выстраивалась система сравнения эффективности в Германии на муниципальном уровне и (в) каковы результаты и воздействие сравнительного измерения эффективности.

В Германии для измерения эффективности используется термин не Performance Measurement, а Leistungsmessung. Предыдущий докладчик уже говорил, что это не открытие NPM, однако с его внедрением оценивание получило второе дыхание. Сейчас оно опирается на новые информационные технологии и процедуры финансового менеджмента, «накрывает» все новые политики и отрасли управления — оценивание становится неотъемлемой частью проведения государственной политики. Даже в своей (традиционной, из первой волны) функции мониторинга Leistungsmessung усилилось как инструмент управления, то есть результаты мониторинга, индикаторы являются обязательными для учета. И, наконец, происходит переход от «внутренней» процедуры к «внешнему» информированию. Это не только те знания, которые получает муниципалитет, часто выступающий инициатором оценивания; но эта информация доступна и избирателям, и политикам, и общественным организациям данного региона.

Таким образом, происходило выстраивание системы сравнения эффективности. Муниципалитеты сами между собой договорились, они были лидерами реформы, и с начала 1990-х гг. они начинают получать финансирование из различных источников. Таких источников три: негосударственная поддержка/инициативы, KGSt, фонд Bertelsmann. Ассоциация создала IKO-Netz — к началу 748 муниципалитетов, проводящих сравнения в 25 областях по непосредственным результатам (outputs). Проекты kik и Kompass — число областей

сравнения меньше, отслеживаются не только непосредственные результаты, но и воздействие на общество. Второй тип поддержки на уровне земель, прежде всего в Баварии (например, Innovationsring Bayerische Landkreise — круги по сравнению инноваций). И, наконец, бизнес-консалтинг. Одна из компаний основала «Benchmarking fuer soziale Dienstleistungen» — систему бенчмаркинга для социальных услуг. Развитие performance measurement в Германии, как и вся модернизация государственного муниципального сектора, не направлялось из единого центра, но происходило в различных политических полях и со значительным числом акторов.

Что получилось из этого сравнительного измерения эффективности? *Во-первых*, институциональные и инструментальные изменения. Была распространена модель «Buergeramt» — когда в одно здание собирались все подразделения, оказывающие услуги, наподобие принципа «одного окна». Появились межмуниципальные сети — обмен опытом касательно как «жесткого» сравнения (базируется на индикаторах), так и «мягких», качественных показателей (ср. концепцию local governance). Обмен информацией, обмен лучшими практиками. И все же *benchmarking* ограничивается сравнением «цифр», а выявление «лучших практик» не завершается выявлением институциональных различий для муниципалитетов, что также должно способствовать взаимному обучению. *Во-вторых*, долгосрочное воздействие на эффективность органов управления: input (например, экономия бюджетных расходов) — именно в межмуниципальных сетях наблюдалась экономия. Однако экономия возникла в результате разовой приватизации, вряд ли в дальнейшем тенденция сохранится; не изучено систематически, насколько транзакционные издержки снижают эффективность работы муниципалитета. *Затем* output (например, качество сервиса, удовлетворенность клиентов) — ряд показателей типа «времени ожидания» улучшились. При этом сокращение рабочих мест привело к потере качества услуг; в новых землях наблюдались процедурные нарушения относительно принципов правового государства. *Наконец*, outcomes (например, политическое управление, мотивация сотрудников) — здесь критика звучит в наибольшей степени: сравнения эффективности инициированы в основном администрациями и результаты — для внутреннего употребления. Попытки вовлечь в процесс сравнения муниципальных политиков, местные ассоциации и т.п. — в зачаточном состоянии и наталкиваются на недостаток мобилизации. На уровне коммун в основном измеряют input и output, но не ус-

тойчивость развития, качество жизни, справедливость распределения доходов в обществе и т.д. Произошло также падение мотивации — расчет индикаторов означает дополнительные неоплачиваемые усилия работников.

Заключительный блок моей презентации — границы сравнения эффективности в политике и управлении; какие проблемы и ограничения для развития существуют? Во-первых, это проблемы концептирования и сбора данных. При межмуниципальном сравнении отсутствует единая система индикаторов, непонятно, как это объединять на общегерманском уровне. Затем сомнения в качестве сбора данных, т.е. насколько точно проводится сбор данных, насколько правдивы данные или нужно вводить meta-performance measurement для контроля сбора данных? Затем — затраты на реализацию. Основные затраты — персональные, которые изымаются из текущей деятельности. На это возражают, что введение IT-технологий и мест, основанных на электронном документообороте, позволяет сократить временные затраты на сбор и обработку данных. Далее, политическая рациональность — пессимисты, следуя экономическому подходу в политике, говорят, что чиновники не всегда заинтересованы во внешнем контроле успешности деятельности исполнительных органов. Например, если результаты измерений эффективности (накануне выборов) обещают быть «удобными» для действующего политика, то он заинтересован в таких измерениях. Поэтому часто от политика зависит, будет ли он поддерживать систему или не будет. Есть риск, что процесс измерят, а окажется «не то». Добивались удвоения ВВП, а не получается — это показатель, который всем известен. Оптимисты следуют так называемому Policy-cycle-подходу. Они утверждают, что политики, во-первых, действуют все равно не целерационально, а поэтапно, по мере поступления информации. И, во-вторых, как представители партий они связаны с их программатикой и поэтому заинтересованы в прозрачности политического процесса.

2. Аннотации к современной литературе по оцениванию и измерению эффективности

Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective / Wollmann, Hellmut (ed.). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.

Сборник статей «Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective» под общей редакцией Г. Вольмана вышел в 2003 г. и включил в себя статьи по общей методологии оценивания, а также международному опыту применения оценивания государственного управления*.

Сборник открывается статьей Г. Вольмана «*Evaluation in public-sector reform: Towards a «third way» of evaluation?»*, в которой дан обзор трех основных этапов становления оценивания программ и политик; особый акцент сделан на возникновении третьей, наиболее современной к началу 2000-х гг., волне оценивания. Временные рамки волн определяются следующим образом: первая волна — 1960—1970 гг. (акцент на планировании государственных программ), вторая — середина 1970-х — 1980-е гг. (контроль за расходами), третья — конец 1980-х — 1990-е гг. (новый государственный менеджмент). Оценивание рассматривается на фоне развития административных реформ в странах Запада, подчеркивается вариативный характер реформ в зависимости от национальных традиций изучаемых стран.

Особое внимание уделяется рассмотрению такой проблемы, как различие между оцениванием программ и политик и мониторингом, а также между оцениванием реформ государственного сектора и оцениванием других, так называемых «субстантивных» политик (социальная политика, охрана окружающей среды и т.п.). Выделяются ключевые методологические проблемы подходов.

Кроме того, дается определение таким понятиям, как «первичное оценивание» (primary evaluation), «мета-оценивание» (meta-evaluation), «внутреннее оценивание» (internal evaluation), «внешнее оценивание» (external evaluation), оценивание ex-ante (прогнозное, предварительное), ex-post (завершающее, итоговое) и on-going evaluation (сопровождающее). В статье также рассмотрен подход к оцениванию через изучение лучших практик (best practices) и доскональный метод (rigorous evaluation). В заключение приводятся тезисы о важности квази-оценивания — оценивания как интерактивного процесса обучения.

Оценивание реформ государственного управления в международной перспективе представлено статьей К. Поллит и Дж. Бёкерт под названием «*Evaluating public management reforms: An international perspective*». В ней приводятся пять типичных проблем, которые сопровождают процесс сравнительного оценивания. Это выбор единиц

* Аннотации подготовлены Екатериной Кузнецовой и Марией Смирновой.

анализа (несмотря на преимущества секторального анализа, а также оценивания отдельных инструментов реформ предпочтение отдается стране как единице анализа, невзирая на ряд ограничений для такого выбора); смысловые единицы (для оценивания большой проблемой выступает символичность реформ в госсекторе, поскольку одно и то же название, например, агентства может нести абсолютно противоположный смысл в разных странах); недостаток ключевых данных (недоступность данных для сравнения эффективности госсектора до и после реформы, а также затрудненные причинно-следственные связи между явлениями); многочисленные критерии (несмотря на трудность в определении тех или иных критериев, выделяются экономия средств, оптимизация процессов, повышение эффективности (сравнение положения на входе/выходе), повышение результативности (соотношение поставленных целей и полученных результатов), повышение потенциала административной системы, что, однако, довольно трудно измерить, сравнение с «идеальным типом»); «скользкость» изменений (информацию о ходе реформ иногда трудно получить, а информация, которая доступна, может быть неверной, поскольку политики склонны скрывать негативные стороны и делать акцент на успешной стороне реформы; кроме того, имеющаяся информация, как правило, не показывает один из ключевых моментов, а именно: не был ли успех в одном секторе достигнут за счет ухудшения положения в другом).

Более или менее общими для всех стран целями реформ госуправления являются экономия средств, повышение эффективности, поиск новых механизмов ответственности. Приводятся примеры стран, в которых реформы госсектора шли быстрым и активным ходом (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, США), страны, в которых реформы приобрели менее радикальную форму (Канада, Франция, Нидерланды, Скандинавские страны), страны, осторожно подошедшие к процессу реформ (Германия, Япония), а также развивающиеся страны с разной степенью успешности реформ. Англо-саксонские страны продвинулись дальше, чем страны континентальной Европы, на пути сокращения госсектора и введения рыночных механизмов в его функционирование. Что касается результатов реформ, то в большинстве случаев удалось снизить госрасходы, сократить бюрократический аппарат. Однако, что касается оптимизации процессов, повышения эффективности и результативности, по заявлениям в разных странах, относительный успех был достигнут, но оценить его более или менее точно оказалось сложно.

В. Ян и К. Райхард в статье «*Evaluating best practice in central government modernization*» представляют результаты сравнительного исследования основных достижений модернизации госсектора в семи странах, где такие реформы имели место. В статье делается попытка обозначить общие для этих стран изменения, произошедшие в ходе реформ, новых практик, эволюционировавших в схожих направлениях, несмотря на существующие между странами различия в традициях управления, культуре, ходе реформ.

Общими для всех стран практиками стали: новая логика государственного управления (децентрализация, передача обязанностей с уровня министерств и департаментов в агентства или на региональный и местный уровень, переход на контрактную систему отношений), инновации в управлении персоналом (нормализация, приведение трудовых норм на государственной службе в соответствие с существующими практиками в частном секторе, оплата труда, ориентированная на результат), управление государственными финансами (бюджетирование, ориентированное на результат, отчетность по методу начислений). Общим выводом данного исследования служит относительная гарантия успеха реформ при их координировании главными политическими акторами.

В сборнике представлены также примеры проведения оценивания реформ госуправления в Европе, США и Латинской Америке, Японии и Австралии.

Делая акцент на необходимость учета национального контекста проведения реформ государственного управления, Т. Кристенсен, П. Леграйд и Л.Р. Визе в статье «*Evaluating public management reforms in central government: Norway, Sweden and the United States of America*» рассматривают возможные (в рамках исследуемых case studies) подходы к использованию оценивания, и в качестве объектов анализа выступают Норвегия, Швеция и США, где достаточно развиты традиции оценивания. Даны примеры использования внутренних и внешних оценок, предварительных и завершающих методик. Анализ различных моделей оценивания реформ государственного сектора дает возможность изучить лучшие модели и применить их на практике.

Англо-саксонская модель проведения реформы государственного сектора и применение внутреннего и внешнего оценивания в рамках данной реформы описывается на примере Австралии и Новой Зеландии в статье «*Public-sector reform and evaluation in Australia and New Zealand*» (Дж. Халлиган). Прежде всего анализируются варианты использования оценивания в реформе государственного сектора и то,

насколько оценивание позволяет понять стратегии проводимой реформы. Кроме того, внимание уделяется степени институционализации оценивания в рамках государственного менеджмента. Внимательно исследуется роль различных форм оценивания в государственном управлении. После обзора способов проведения оценки, внешней (систематические обзоры, постановка задач, советы политикам, ежегодные отчеты, сторонние наблюдатели) и внутренней, обсуждается то, каким образом могут быть использованы результаты оценочных исследований. Отдельно рассматривается значение как государственного аппарата в целом, так и главы правительства в частности. Кроме того описана роль отдельных агентств и ведомств при проведении оценки. В конце статьи приводится таблица, где даны примеры проводимых с 1983 по 2000 г. в Австралии и Новой Зеландии оценок с описанием основных форм оценивания.

Оценивание реформ управления в государстве с многоуровневой системой управления и оценивания представлено Ф.Л. Лиув на примере Нидерландов в статье «*Evaluation and New Public Management in the Netherlands*». Оценивание, рассматриваемое автором, понимается как комплекс мероприятий, включающих: мониторинг; управление, ориентированное на результат; аудит, контрольные процедуры и оценку результатов. В первой части статьи описывается развитие системы нового государственного менеджмента и внутреннего оценивания в Нидерландах, в частности бюджетирование, ориентированное на результат; оценку агентствами, организационный аудит. Затем рассматривается история внешнего оценивания политик, программ и результатов (роль Национального офиса аудита, контроллеров и инспекторов, парламента). Также анализируется, в какой степени применение внутреннего и внешнего оценивания привело к тем или иным результатам. В заключение дано описание некоторых основных проблем оценивания в Нидерландах.

Оценивание реформ в государственном секторе Германии, довольно поздно вступившей в круг стран, где широко применяется так называемое «новое государственное управление» (New Public Management), описано в статье Г. Вольманна «*Evaluation and public-sector reform in Germany: Leaps and lags*». В ней проанализированы основные тенденции проведения в Германии реформ государственного управления, а также развитие на этом фоне оценивания программ и политик.

На базе основных институциональных черт, присущих Германии, которые исследователи NPM характеризуют как модернистские, ав-

тор выстраивает логику проведения немецких реформ государственного управления. Важными моментами в изучении данного вопроса считается институциональное преобразование Восточной Германии, федеральный уровень управления, уровень земель, а также уровень местного самоуправления — все эти аспекты и их влияние на модернизацию государственного сектора подробно описаны в работе исследователя.

Вторая часть работы посвящена рассмотрению реформ государственного управления и применения в этом ключе оценивания программ и политик. Приводятся определения внутреннего (internal) и внешнего (external) оценивания. Дается не только подробное описание волн оценивания, но и развитие на протяжении этих временных отрезков (конец 1960-х — начало 1970-х гг., середина 1970-х — середина 1980-х гг., конец 1980-х — 1990-е гг.) различных уровней немецкого управления.

Особое внимание уделяется третьей волне оценивания. В ее рамках рассмотрены наиболее важные аспекты внутреннего оценивания (in-house evaluation, self-evaluation), установление контрольных точек (benchmarking), а также внешнее оценивание. Обосновывается важность академических исследований в области оценивания программ и политик.

Обзор опыта применения оценивания в государственном секторе Италии проведен А. Липпи в статье «*As a voluntary choice or as a legal obligation*»: assessing New Public Management policy in Italy». В статье анализируются пять главных циклов реформы государственного управления в Италии, по каждой из фаз приводятся ключевые аспекты и достигнутые результаты.

Оценивание рассматривается как часть мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного управления. Подчеркивается роль научного, профессионального и бизнесового сообществ в проведении оценочной деятельности. В качестве анализируемых оценочных методик используются наиболее распространенные в Италии схемы: общие и секторные акты, акты системного контроля. При рассмотрении различных стадий оценочного процесса подчеркивается незавершенность процесса реформирования государственного сектора, при этом отмечается важность внедрения оценок на различных этапах проведения реформы.

М. Мурамацу и Ю. Мацунами в статье «*The late and sudden emergence of New Public Management reforms in Japan*» на основе детального рассмотрения первой и второй административной реформ 1962 и 1981 гг.

в Японии анализируют особый путь проведения данных реформ. Описывается роль комиссий по проведению административной реформы (реорганизация министерств и агентств, децентрализация, аутсорсинг, гражданская служба и т.п.) и их значение в проведении оценки. Рассматривается применение оценок в контроле деятельности чиновников.

Отдельная статья посвящена проблемам и этапам реформирования государственного сектора в Латинской Америке (Г.Т. Морейра Монтейро. *Evaluating public-sector reforms in Latin America*). Оценивание рассматривается с двух позиций — технической и политической. Особенностью стран Латинской Америки является то, что перед оцениванием в этих странах возникает целый ряд проблем, в частности, не всегда ясна роль государства в данном процессе. Вследствие этого анализируются возможные подходы к применению разных оценочных методов, внешних и внутренних. Подчеркивается роль национального и исторического факторов при проведении оценок.

Обучающая способность оценивания при проведении реформ государственного управления анализируется в статье Ж.-К. Тениг «*Learning from evaluation practice: The case of public-sector reforms*». При этом выделяется ряд особенностей таких реформ. Во-первых, неинституциональная парадигма провозглашает зыбкость любых административных реформ, поскольку формулирование политики не является результатом рационального мышления и расчетов. Во-вторых, в государственном управлении участвует относительно малое число акторов (политики, госслужащие и профсоюзы), поэтому внимание к оцениванию в данном секторе относительно невелико. Кроме того, финансовые вложения в данный сектор не гарантируют ощутимых результатов и, следовательно, представляют собой краткосрочные вложения. В связи с этим эффективно может работать только прагматичное оценивание, базирующееся на когнитивном назначении оценивания. Это, в свою очередь, подразумевает использование мягкого или квази-оценивания, использование в качестве эмпирической базы данных результатов вторичного анализа хода реформ, внутреннее оценивание, оценивание эффективности работы персонала.

Такое начало позволит, с одной стороны, людям, принимающим решения, получить некоторые практические знания из результатов оценочного исследования, а с другой — оценщикам постепенно наращивать свое влияние и значимость практики оценивания в целом. Прагматичное оценивание может быть полезным для применения в

России, где только начинают говорить о необходимости применения оценивания для повышения эффективности реформ.

В заключительной статье сборника «*Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective*» Г. Вольманн пытается рассмотреть наиболее очевидные тенденции развития реформ государственного управления и применимое к ним оценивание программ и политик в сравнительной перспективе. В качестве ключевых пунктов для схематичного анализа предлагаются следующие аспекты: стартовые условия проведения реформ, социально-экономические и другие внешние факторы, институциональные и культурные традиции стран; распределение основных игроков, их намерения, интересы и возможности; национальный дискурс. Даются краткие определения понятий «внутреннее» (internal) и «внешнее» (external) оценивание.

Во второй части работы рассмотрены несколько кейсов, иллюстрирующих, во-первых, проведенные в странах реформы государственного управления и, во-вторых, применяемое в них оценивание программ и политик. В качестве примеров автор выделяет Великобританию, Новую Зеландию, Австралию, США, Швецию, Нидерланды, Германию, Италию, Японию и Бразилию. Выбранные кейсы наглядно отражают различные подходы стран к использованию оценивания программ и политик в проведении реформ государственного сектора.

В третьей части статьи исследуется вопрос о различном или схожем характере реформ государственного управления. Выдвижение поллярных гипотез по данной проблеме позволяет прийти к интересным выводам. В заключительной главе подробно описано оценивание реформ в международной перспективе: анализируется наличие третьей волны внутреннего оценивания. Отдельное внимание уделяется внешнему, независимому оцениванию при помощи таких коллективных акторов, как различные институты, счетные палаты, парламент, научное сообщество и международные ассоциации.

3. Методология оценочных исследований в журналах «Evaluation» (Великобритания)

Журнал «*Evaluation*» издается с 1995 г. лондонским *Tavistock Institute of Human Relations*; Мария Смирнова проаннотировала статьи последних лет, которые затрагивают методологию оценивания и измерения эффективности.

В статье К. Форс и К. Самсет «*Square Pegs and Round Holes: Evaluation, Uncertainty and Risk Management*» (Evaluation. Vol. 4 (1). 1998: 53—71) обсуждается проблема неопределенностей и рисков в оценивании. Отмечается очень высокий уровень неопределенности и риска в технологической и экологической областях.

Утверждается, что восприятие рисков и неопределенностей по своей природе является культурным конструктом. Предоставляемая оценочными исследованиями информация о том, откуда происходят неопределенности и риски и какие последствия они за собой влекут, не дает представления о том, как она воспринимается руководителями проектов и другими вовлеченными в процесс людьми.

Кроме того, оценочные исследования не акцентируют внимания на риске и неопределенностях как таковых. Утверждается, что сигналы, которые поступают от процесса оценивания относительно рисков и неопределенностей, являются слабыми (точность результатов не соответствует ожиданиям), смешанными (оценивание, как правило, ставит перед собой задачу дать ответы на слишком большое количество вопросов за очень короткий промежуток времени), тривиальными.

В заключение автор, при оценивании будущего риск-менеджмента, дает некоторые комментарии относительно того, как оценивание может стать более адекватным в данной области.

О конфликтности интересов в рамках разработки оценочного исследования идет речь в статье «*RENOMO — A design Tool for Evaluations: Designing Evaluations Responsive to Stakeholders' Interests by Working with Nominal Groups using the Moderation Method*», опубликованной У. Бейуэл и П. Поттер (Evaluation. Vol. 4 (1). 1998: 53—71).

Конфликтность интересов в процессе оценивания связана с гетерогенностью интересов различных заинтересованных игроков. Отсутствие своевременного урегулирования данных конфликтов может привести к тому, что результаты оценивания будут заведомо сомнительными.

В качестве решения данной проблемы может использоваться инструмент оценивания RENOMO, который ориентирован на интересы игроков и совмещает в себе преимущества техник номинальной группы и модерационного метода. В статье представлен детальный план-сценарий разработки дизайна оценивания. В заключение приводится оценка полезности и областей применения метода RENOMO.

1999

Дж. Хайет и Г. Саймонс в статье «*Cultural Codes — Who Holds the Key?*» (Evaluation. Vol. 5 (1). 1999: 23—41) делают акцент на том, что оценивание является сложным социально-политическим процессом, которому приходится вписываться в определенный культурный контекст, поскольку именно культурные нормы и ценности являются детерминантами социально-политического взаимодействия. Неудачная попытка открытия так называемых культурных кодов может воспрепятствовать процессу оценивания или же привести к ложным результатам.

Понятие культурных кодов рассматривается как совокупность символов и интерпретаций (на примере Центральной и Восточной Европы). Открытие же данных культурных кодов является настоящим вызовом для оценивания, поскольку они складываются на протяжении многих лет и необходимо довольно много сил и времени для их осознания. Оценивание же зачастую жестко ограничено во времени.

В статье предлагается стратегия определения тех, кто владеет «ключами» от этих культурных кодов, управляющих процессом социально-культурного взаимодействия, в котором происходит оценивание.

Разработка адекватных стратегий оценивания, учитывающих культурные коды определенной среды оценивания, может стать одним из ключевых моментов в рамках оценивания политических программ, осуществляемых в российских многонациональных, этнически разнородных регионах.

Оценивание изменений в организационных структурах описывается Х. Куиперс и Р. Ричардсон в статье «*Active Qualitative Evaluation: Core Elements and Procedures*» (Evaluation. Vol. 5 (1). 1999: 61—79). В качестве ключевых элементов подхода в оценивании изменений структуры организаций обсуждается применение метода активного качественного оценивания и современного социо-технического дизайна. В статье рассматриваются ключевые теоретические основы, практические результаты исследования, а также затруднения, возникающие в ходе вмешательства в организацию в процессе ее институциональных изменений.

На примере оценивания реорганизации Голландской королевской военной академии, произошедшей в свете изменений международной политической и общественной ситуации в первой половине 1990-х гг., авторы данной статьи приходят к выводу о том, что парадоксальная ситуация в оценивании, такая как вмешательство в изме-

няющиеся организации, требует разработки не менее парадоксальной стратегии вмешательства.

В статье «*Examining Fourth Generation Evaluation*» (Evaluation. Vol. 5 (3). 1999: 340—358) А.Дж. Хьюбнер и С.К. Беттс разбирают методику под названием «Оценивание Четвертого Поколения» (FGE), введенную в 1989 г. авторами Guba & Lincoln, ставшую с тех пор объектом дискуссий в области оценивания, большинство из которых сводятся к сюжетам гипотетического применения данного метода. Но лишь немногие попытались изучить метод FGE посредством его применения в реальном оценивании интересов.

В статье проводится попытка изучения эффективности внедрения данного метода на ранних этапах оценивания сотрудничества местного сообщества и университетов в рамках молодежной политики. Посредством обсуждения применения данного метода выявлены сильные и слабые стороны метода FGE. В частности, к преимуществам данного метода относятся вовлеченность множественных групп акторов, представление различных перспектив, обеспечение ранней поддержки для более поздних программных действий. Ограничением метода является трудность в определении акторов, выявлении их полномочий.

Об общественных целях оценивания речь идет в статье «*Intergovernmental Evaluation: Balancing Stakeholders' Expectations with Enlightenment Objectives*» (Evaluation. Vol. 5 (4). 1999: 373—386). Ж.-К. Барбье утверждает, что полезность оценивания должна определяться не только через соответствие ожиданий основных акторов результатам оценивания, но и через соответствие более широким интересам. Оценивание должно представлять собой некое общественное благо, быть направленным, кроме всего прочего, на общественный интерес. Таким образом, оценщик должен выступать своего рода «просветителем». Поэтому функция оценщика не является технической по своей природе. Он располагает пространством для маневра в том, что касается дизайна оценивания, того, как используются и кому адресуются результаты исследования.

Автор статьи также определяет разницу между понятиями «политическое оценивание» и «оценивание политики». На примере межправительственного оценивания становится очевидным, что переплетение разных уровней управления (европейского, национального, местного) неизбежно приводит к тому, что оценщик оказывается вовлеченным в политику. В данном аспекте огромное значение приоб-

ретаает необходимость соблюдения оценщиком определенной автономности, что, в свою очередь, требует сильной профессиональной этики.

Статья А. Ханбергер «*What is the Policy Problem? — Methodological Challenges in Policy Evaluation*» (Evaluation. Vol. 7 (1). 1999: 45—62) анализирует проблему реализации и оценивания политики. В случае реализации политики, которая вовлекает много акторов, каждый из них по-разному воспринимает проблемы и их решения и, кроме того, всячески стремится повлиять на ход реализации этой политики. В данном случае рекомендуется использовать оценивание в довольно открытых рамках с применением различных техник, с тем чтобы отслеживать возможные изменения в текущем режиме.

В частности, в данной статье даются советы по методологии оценивания политики, в том числе кратко описывается постпозитивистская методология оценивания государственной политики. Особое внимание уделяется таким основным проблемам, с которыми сталкиваются оценщики, как проблема процесса обучения в рамках реализации политики, определения основных акторов, основной проблематики, различий в понятии рациональности в теории и практике.

Статья представляет интерес в российских реалиях, когда неправильная или неполная идентификация акторов, влияющих на ход реализации политики, приводит к искажению видения всего процесса реализации политики, не говоря уже про его оценивание.

2000

Сильные позиции экономических подходов в формировании государственной политики в различных областях привели и к широкому распространению этих методов в оценивании.

В статье Э.Р. Хаус «*The Limits of Cost Benefit Evaluation*» (Evaluation. Vol. 6 (1). 2000: 79—86) рассматривается ограниченность одного из таких методов, а именно анализ издержек/выгод, в оценивании. Слабостью данного подхода является сведение всех показателей оценивания к денежному выражению; таким образом, не учитываются показатели морального измерения, которые невозможно перевести в денежный эквивалент и которыми нельзя пренебречь.

В частности, данная проблематика рассматривается на примере необходимости проведения политики перевода промышленного производства в развивающиеся страны, озвученная главным экономистом Всемирного банка Л. Саммерсом в 1991 г.

Рассуждения о справедливости планируемых обменов и взаимовыгоде опровергаются тем, что человек недостаточным образом информирован при принятии рациональных решений. Кроме того, личные предпочтения человека не являются отражением ни его личного благосостояния, ни благосостояния общества.

Статья Л. Карлсон «*Non-hierarchical Evaluation of Policy*» (Evaluation. Vol. 6 (2). 2000: 201—216) анализирует такую важную задачу оценивания политических программ, как разработка методов, основанных на предпосылке о фрагментированности политической власти и сложности поля политики, на котором присутствует множество различных акторов, реализующих такое же множество целей.

С помощью эмпирической иллюстрации показано, как различные направления процесса разработки политических программ соотносятся с различной логикой оценивания. Кроме того, в статье обсуждается, как такие различия могут приводить к абсолютно противоположным выводам о будущем возможном успехе или провале определенной политической программы. Это связано прежде всего с различными представлениями оценщиков о политическом процессе.

В частности, приводится пример инициированной в 1980-е гг. шведским правительством политической программы развития малонаселенных районов страны. Автор показывает, как способ формирования и реализации политической программы («снизу вверх» или «сверху вниз») влияет на ее результативность.

Оценивание политических программ очень чувствительно к единицам анализа, которые выбирает оценщик. В современном же обществе такими единицами выступают скорее сети, нежели политико-административные образования. Таким образом, для того чтобы понять весь сложный процесс формирования политики, необходимо применение не иерархического метода, а «восходящей» методологии.

Необходимость применения такого подхода может быть крайне важной для России как в рамках реализации похожих программ развития отдельных регионов страны, так и для оценивания любых программ реформирования страны, поскольку зачастую проблемы возникают из-за ложного представления спектра акторов, участвующих на стадии реализации.

О профессии оценщика в США речь идет в статье Р.А. Мэйнард «*Whether a Sociologist, Economist, Psychologist or Simply a Skilled Evaluator?*» (Evaluation. Vol. 6 (4). 2000: 471—480).

За последние 35 лет оценивание в США превратилось из инструмента академических дисциплин (экономики, социологии, психоло-

гии) в процветающую профессию. Это связано с расширением поля государственной политики и спроса на ответственное государство, все большую приверженность исследователей к практической ценности исследования, с совершенствованием методологий и технологий оценивания, а также коммуникационных навыков и стратегий.

В статье излагаются основные этапы развития практики оценивания в США, анализируются основные составляющие эффективного оценивания, качества, которыми должен обладать профессиональный оценщик, способы совершенствования аналитических навыков оценщиков. В частности, автор утверждает, что хороший оценщик должен обладать пытливым умом, быть объективным, квалифицированным и уметь работать в команде.

2002

Методологическая полемика приводится в статье С. Кушнер «*I'll Take Mine Neat: Multiple Methods but a Single Methodology*» (Evaluation. Vol. 8 (2). 2002: 249—258), которая представляет собой ответ автора на работу Greene et al о смешанных методах в оценивании. Greene et al утверждают, что оценщик является своего рода социальным хамелеоном, использующим различные методы, равно как и различные источники и типы информации при оценивании. Greene et al считают использование смешанных методов в оценивании более эффективным, чем приверженность узкому подходу. Они объясняют это четырьмя причинами. С прагматической точки зрения, оценивание является практической деятельностью и не должно заботиться о разрешении парадигматических расхождений. С диалектической точки зрения, оценивание и должно быть по природе противоречивым, что способствует появлению нового видения проблемы в результате возможного синтеза различных взглядов. Субстантивная теория требует от оценивания быть многогранным и отличаться множественностью используемых методов. Наконец, с точки зрения альтернативной парадигмы, слияние реализма и постмодерна стирает парадигматические различия, что приводит к необходимости использования эпистемологического подхода.

Автор же данной статьи, полемизируя с Greene et al, рассматривает проблему использования смешанных методов под углом социальной организации оценивания, социальной справедливости и эмоциональных пределов оценивания, плюрализма, власти, политики. Несмотря на множественность применяемых методов в оценивании все они должны быть пронизаны одной-единственной методологией, так

как парадигмы основаны на ценностях, а не на методах и, следовательно, они находятся на методологическом уровне.

П. Вартъенен в статье «*On the Principles of Comparative Evaluation*» (Evaluation. Vol. 8 (3). 2002: 359—371) описывает теоретические и методологические принципы, используемые в сравнительном оценивании, которые, однако, далеко не всегда могут быть однозначно определены; обсуждаются цели и функции сравнительного оценивания. В частности, акцент делается на институциональной функции, управлении организацией, технической функции, а также характеризует оценивание через учебный процесс.

Далее анализируются четыре элемента, лежащие в основе метода сравнительного оценивания, в частности: выбор объекта оценивания, уровня оценивания, концептуальное понимание, анализ результатов оценивания. Данная статья может быть полезной в рамках сравнительного оценивания организаций и процессов их развития.

Формирование политики, основанной на опытных исследованиях, создает определенные препятствия для исследователей, поскольку установка на предоставление «нужной информации в нужное время для нужных людей» способна подорвать значимость их традиционной академической роли. В статье «*Pro-active Evaluators: Enabling Research to Be Useful, Usable and Used*» (Evaluation. Vol. 8 (4). 2002: 440—453) на примере оценивания программы «Лучшее правительство для старшего поколения», запущенной кабинетом министров Великобритании, А. Боаз и К. Хейден пытаются справиться с вышеозначенными трудностями на практике. В результате исследователи пришли к выводу о том, что произошло определенное смещение относительно предположения о линейности процесса, включающего единичное использование результатов исследований, в пользу более реалистичного подхода, в котором авторы исследования должны сами позаботиться о наиболее широком потенциальном использовании полученных результатов. В свою очередь это предполагает, что в интересах исследовательского сообщества необходимо понимание процесса формирования политики, чтобы разработка, проведение оценивания и распространение его результатов максимизировали вероятность активного включения его результатов в разработку политики.

2003

О возможностях внутреннего оценивания Б. МакДональд, П. Роджерс и Б. Киффорд рассказывают в статье «*Teaching People to Fish?*

Building the Evaluation Capability of Public Sector Organizations» (Evaluation. Vol. 9 (1). 2003: 9—29).

На примере правительственного агентства прослеживается его пятилетний путь к развитию возможностей внутреннего оценивания. В статье делается акцент на контекстное содержание, стимулы к изменениям в агентстве, действия, предпринятые агентством, ответные действия на возникшие препятствия в ходе четырех этапов процесса развития внутренних возможностей оценивания (выявление отдельных потребностей, проведение добровольных экспериментов, принудительное оценивание всех новых проектов, расширение и упрочнение позиций оценивания).

В рамках данного проекта при помощи обратной связи с участниками проекта было выработано семь рекомендаций: начинать с малого и постепенно наращивать возможности оценивания; ориентироваться как на спрос, так и на предложение; одновременно осуществлять работу по обоим направлениям вертикальных каналов связи; использовать теорию смены поведения; разработать общие рамки оценивания, в том числе базовую программную методологию; понимать, что работает в контексте данного агентства; систематически оценивать каждый этап.

2004

Применение стратегического анализа как особой социологической исследовательской организационной модели, разработанной Crozier and Friedberg, описывается А. Бруссель в статье *«What Counts is not Falling... but Landing — Strategic Analysis: An Adaped Model for Implementation Evaluation»* (Evaluation. Vol. 10 (2). 2004: 155—173) на примере реализации Совместной программы ООН по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Чили. Данная модель акцентирует внимание на отношениях взаимозависимых акторов и подразумевает использование сетевого подхода.

Утверждается, что использование данной теоретической модели в концептуальных рамках дизайна анализа реализации программы имеет много преимуществ как для акторов, так и самих оценщиков, поскольку в ее основе лежит установление отношений участия, переплетение политической и научной сфер. Это способствует, в свою очередь, тому, что акторы лучше понимают и отслеживают весь процесс анализа реализации программы. Кроме того, акторы должны также участвовать в разработке дизайна оценивания, чтобы можно было учесть местные

особенности. Это также максимизирует шансы того, что исследование будет реализовано. Для оценщиков, в свою очередь, применение данной модели способствует сокращению разрыва между теоретической и практической сторонами оценивания.

В более ранней литературе по оцениванию незначительное внимание уделялось основополагающим процессам, оказывающим влияние на эффект, который производит оценивание. Мельвин М. Марк и Гэри Т. Генри в статье «*The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence*» (Evaluation. Vol. 10 (1). 2004: 35—57) описывают подход к определению ключевых механизмов, посредством которых достигается эффект от оценивания. Данный подход включает в себя процессы изменчивости, которые были апробированы в социальных науках. Кроме того, выделяются три уровня анализа (индивидуальный, межличностный, коллективный), каждый из которых рассматривает четыре типа процессов (общее влияние, когнитивный и аффективный, мотивационный, поведенческий). Эти процессы могут быть скомбинированы как на одном, так и на нескольких уровнях, для того чтобы представить более сложные пути того, как оценивание способствует изменениям.

Кроме того, в статье разработана также более широкая модель влияния оценивания, в которой основополагающие процессы соотносятся с вкладом, который осуществляет оценивание, с действиями по его применению, характером его результатов и различными источниками возникновения непредвиденных обстоятельств.

А.Н. Беляев, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков

Англо-немецко-франко-русский гlossарий терминов по оцениванию политик и программ

Данный глоссарий является результатом полуторагодовой работы сотрудников Института оценивания политик и программ по аннотированию и проработке современной западной литературы. Научно-литературный перевод западной терминологии на русский является одним из побочных, но оттого не менее важных, участков работы по внедрению оценивания в практику работы государственных органов. Мы посчитали правильным также охватить выборочно термины из «пограничных» областей — политической и управленческой науки.

Составление четырехязычного глоссария не ставило своей целью механическое заполнение всех «клеток» — зачастую в данной традиции (не языковой, но исследовательской!) мы не смогли найти один термин (или емкую фразу), достаточно точно передающий исходный смысл, сформированный в англосаксонской традиции. Авторы глоссария благодарят Вадима Маршакова и Екатерину Кузнецову за предоставленные материалы.

Данный глоссарий необходимо рассматривать как своего рода «бета-версию», он требует улучшений и дополнений. Все предложения и критика будут с благодарностью приняты по электронному адресу: mail@iopp.ru. On-line-версия будет регулярно пополняться на сайте: <http://iopp.ru>.

1. Policy cycle/policy making

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Agencification		Agencification	Агенсификация

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Agenda setting		Fixation de l'ordre du jour	Формирование повестки (политической, общественной, медийной)
Bad implementation	Schlechte Implementierung	Mauvaise implémentation	Неудачная реализация
Dissemination		Dissemination	Распространение информации, практик и т.д.
False theory	«falsche» Handlungstheorie	Théorie fausse	Ошибочная теория
Goal		Objectif	Цель
Implementation	Implementierung, Realisierung, Durchführung	Implémentation, mise en oeuvre (f)	Осуществление, внедрение, проведение, реализация (программы, политики)
Intervention		Intervention	Интервенция, влияющее воздействие
Institution building	Institutionenbildung	Institutionalisation, renforcement des institutions	Построение институтов
Institutional setting		Arrangement institutionnel	Институциональный контекст, институциональное окружение
Outcomes	(weitere verteilungspolitische usw.) Wirkungen, externe Auswirkungen	Finalités, résultats	Конечные цели (эффекты)
Outputs	(unmittelbar angestrebte) Wirkungen, verwaltungsinterne Auswirkungen	Retombées	Непосредственные цели (эффекты)
Performance audit	Leistungspruefung	Audit de performance, rapport sur le rendement	Аудит эффективности
Policy	Politikfeld	Politique publique	Политика, поле, государственная (отраслевая) политика

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Policy cycle	Policy Zyklus	Cycle de la politique	Политико-управленческий цикл Цикл реализации (отраслевой) политики / государственной программы
Policy (re)formulation	Politikformulierung	Formulation de la politique	(пере)формулирование, коррекция политики
Policy making	Politikmachen	Elaboration des politiques	Политический процесс
Policy perception	Politikwahrnehmung	Perception de la politique	(первоначальное) восприятие (отраслевой) государственной политики
Stakeholders		Porteurs d'enjeux, intervenants; intéressés; partenaires	Заинтересованные лица, спонсоры проекта
Sustainability		Durabilité	Надежность программы
Target population		Cible	Целевая группа
Utility			Полезность программы

2. Evaluation

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Analytical research	Analytische Forschung	Recherche analytique	Аналитическое исследование, внешнее исследование
Appraisal		Evaluation	Коммерческое оценивание (дохода от инвестиций, стоимости и т.д.)
After-Only Designs			Методики только-после — методики оценивания, используемые только после завершения программы

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Evaluability pre-assessment, assessment	Evaluierbarkeits-Abschätzung	Evaluation de l'évaluabilité	Предварительный анализ возможностей оценки
Evaluation	Evaluierung	Evaluation	Оценивание, оценка, диагностика, экспертиза
Evaluation design		Conception de l'évaluation	Дизайн оценочного исследования
Evaluation Research	Evaluationsforschung	Recherche évaluative	Оценочное исследование
Evaluation sponsors		Promoteurs de l'évaluation	Лица, заинтересованные в проведении оценивания; органы власти, обеспечивающие финансирование оценочного исследования
Evaluator credibility		Crédibilité de l'évaluateur	Убедительность оценщика
Ex-ante evaluation, input-evaluation, preformative evaluation, pre-assessment		Evaluation ex-ante	Предварительное оценивание программы в момент разработки ее дизайна, формулирования политики. Также прогнозное оценочное исследование
Ex-post evaluation, summative evaluation	Zusammenfassungen, Bilanzen, Ergebnisse	Evaluation ex-post	Итоговое оценивание (оценочное исследование)
Ex-post facto design			Фактический дизайн (программы), реконструированный путем исследования ex post
Extra muros evaluation	Externe Evaluierung	Evaluation externe	Внешнее оценивание
In house evaluation	Interne Evaluierung	Evaluation interne	Внутреннее оценивание
Institutional evaluation		Evaluation institutionnelle	Институциональное оценивание
Intermediate evaluation		Evaluation intermédiaire	Промежуточное оценивание

<i>English</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Français</i>	<i>Русский</i>
Intervention re- search	Aktiv einmischende Forschung	Recherche des interventions	Интервенционное ис- следование, включен- ное исследование
Meta-evaluation		Méta évaluation	Мета-оценивание
Monitoring	Monitoring		Мониторинг
On-going evalua- tion, formative evaluation	Begleitforschung	Evaluation chemin faisant, évaluation in itineris	Сопровождающее оценивание (оценоч- ное исследование)
Outside evaluator		Evaluateur externe	Внешний оценщик
Peer review	Wechselseitige Evaluierung	Examen par les pairs	Оценка эффективно- сти работы коллег
	Pilot- & Modellvorhaben	Suivi, surveillance	
Program evalua- tion	Programmforschung	Evaluation de programme	Оценка эффективно- сти государственной программы
Results-oriented evaluation		Evaluation axée sur les résultats	Оценивание на основе результатов
Self evaluation	Selbstevaluierung	Auto-évaluation	Самооценивание
Steering group		Group Directeur	Управляющая группа, руководители про- граммы

3. New public management

Accountability	Verstaerkung von Verantwortlichkeit	Responsabilisation	Повышение ответст- венности
Accrual budget- ing/accounting	Auf Leistungsbazug und Ressourcenverbrauch basierendes Haushaltssystem	Comptabilité d'exercice, d'engagement	Учет по методу начислений
Before-After Comparison	Vorher-Nachher- Vergleich	Analyse Avant- Après	Сравнение «до — после»
Benchmarking		Benchmarking, étalonnage	Эталонное сравнение
Budget-to-Actual Comparison	Soll-Ist-Vergleich		Сравнение «должно было — на самом деле»

Compliance audit	Finanz- und Ordnungsmaessigkeitspruefung	Audit de conformité	Аудит соответствия
Comprehensive Performance Assesment (CPA)		Evaluation globale de performance	Всеобъемлющая оценка эффективности
Compulsory Competitive Tendering (CCT)	Aufschreibungsverfahren	Appels d'offre obligatoires	Обязательное проведение тендера
Contracts	Zielvereinbarung	Contrats	Контракты
Controlling	Controlling	Contrôle de gestion	Контроллинг
Cost and results accounting	Kosten-Leistungsrechnungen		
Cost-Benefit-Analysis	Kosten-Nutzen-Analyse	Analyse coût-avantage	Анализ издержек и выгод
Cost-effectiveness analysis		Analyse coût-efficacité, analyse de rentabilité	Анализ эффективности затрат: направлен на выбор стратегии по предоставлению наибольшего объема услуг при инвариантных затратах
Economy	Wirtschaftlichkeit	Economie	Экономика
Effectiveness	Effektivitaet	Effectivité, efficacité	Эффективность, действенность
Efficiency	Effizienz	Efficacité, efficience	Эффективность результатов на выходе относительно ресурсов использованных на входе
Evidence-based policy	Wirkungorientierte Politik	Politique fondée sur des données	Политика, разработанная на эмпирической базе
Feedback	Rückmeldung	Feedback, rétroaction	Обратная связь
Hierarchy Type Mechanisms (HTM)	hierarchieaehnliche Mechanismen		Вертикальные механизмы госуправления
Implementation & transaktion costs	Finanzielle Aufwendungen	Coûts d'implémentation et de transaction	Транзакционные издержки
Leage tables	Ranglisten	Tableaux de classement	Рейтинговые таблицы

Management by results, performance management	Output-Steuerung, Steuerung ueber Ergebnisse/Resultate, leistungsorientiertes Management, Leistungsmanagement	Gestion par la performance	Управление, ориентированное на результат, управление по целям
Market Type Mechanisms (MTM)	marktaehnliche Mechanismen	Mécanismes de type marché	Аналогичные рыночным механизмы госуправления
New Public Management (NPM)	Neues Steuerungsmodell (NSM)	Nouveau Service Public, New Public Management	Новая модель управления
Performance	Performanz, Verwaltungshandeln, Verbesserung der oeffentlichen Leistungsfahigkeit	Performance, rendement	Эффективность, результативность
Performance Budgeting	Performanzbudgetierung	Budgétisation par performance	Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)
Performance indicator	Performanzindikatoren, Leistungsindikatoren, Leistungskriterien	Indicateur de performance	Индикатор (эффективности)
Product	Produkten, Aufgaben	Produit	Задачи
	Produktkatalogen		Список задач
Results	Politikziele (intendierte Wirkungen bzw. Wirkungsketten)	Résultats	Результаты
Shadow costs	Opportunitätskosten, Schattenkosten	Coûts de référence, virtuels, d'opportunité	Скрытые затраты
Voucher	Nutzergutscheine	Bordereau, reçu, récéprissé	Расписка
	Konzern-Stadt	Villes entrepreneuriales	

**Институт проблем
государственного
и муниципального управления**

**Факультет
государственного
и муниципального управления**

Краткая информация

Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ специализируется на разработке и внедрении прикладных решений в области государственного и муниципального управления и является одним из лидеров российского экспертного сообщества в вопросах реформирования государственной службы и административной реформы.

Институт постоянно участвует в разработке проектов федеральных законов, указов Президента РФ и иных нормативных правовых актов, связанных с реформой исполнительной власти и местного самоуправления, в частности — проектов следующих Федеральных законов: *«О системе государственной службы РФ», «О государственной гражданской службе в РФ», «О муниципальной службе в РФ», «Об административных регламентах», «О стандартах услуг, предоставляемых органами исполнительной власти РФ», «О системе и процедурах осуществления исполнительной власти в РФ».*

Эксперты Института находятся в постоянном рабочем контакте с действующими сотрудниками Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, ряда федеральных и региональных органов исполнительной власти, входят в состав межведомственных рабочих и экспертных групп.

Основные виды деятельности Института

- Подготовка концепций и проектов законов и иных нормативных правовых актов, связанных с реформой исполнительной власти, федеративных отношений, местного самоуправления.

- Проведение аналитических и научных исследований в области реформирования государственного управления, включая подготовку и проведение экспериментов и пилотных проектов на федеральном и региональном уровнях.

- Экспертное обеспечение деятельности органов исполнительной власти, правительственных и межведомственных комиссий, рабочих и экспертных групп.

- Оказание консультационных услуг федеральным и региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления.

- Разработка и реализация образовательных программ для государственных и муниципальных служащих, проведение семинаров, «круглых столов», координация работы экспертов.

Институт действует в тесной кооперации с *Факультетом государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ*, образуя единый учебно-исследовательский комплекс.

Преподаватели, студенты магистратуры и аспиранты факультета участвуют в проектах и программах, реализуемых Институтом. Сотрудники Института ведут занятия на факультете, участвуют в подготовке учебно-методических материалов.



Высшая школа экономики была создана Постановлением Правительства России в 1992 г., в 1995 г. получила статус университета.

На сегодняшний день ГУ-ВШЭ является одним из ведущих образовательных и научных центров России в области экономики и социальных наук с филиалами в Нижнем Новгороде, Перми и Санкт-Петербурге.

Школа насчитывает 10 факультетов с общим количеством студентов около 5,5 тыс., аспирантов — около 300, штатным преподавательским составом — 660 чел.

В ГУ-ВШЭ действуют 11 научных центров и институтов, ориентированных на выполнение прикладных исследований по заказам Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств социально-экономического блока, Центробанка, региональных органов власти, коммерческих предприятий и банков.

Принципы Школы: опора на требования мировой экономической и социальной науки; междисциплинарное взаимодействие; непосредственная связь преподавания с практикой реформ, с результатами прикладных исследований; просветительская миссия в образовательном сообществе России, в ее регионах.

Тем самым реализуется концепция исследовательского университета, позволяющая готовить специалистов, обладающих практическим опытом и необходимыми профессиональными навыками.

Факультет готовит специалистов для государственной и муниципальной службы, а также для работы на управленческих и аналитических должностях в государственных и муниципальных организациях, международных органах управления и в некоммерческом секторе.

В настоящее время на факультете обучаются более 200 студентов (пятилетняя программа подготовки специалистов), старшие из которых проходят второй год обучения, и 12 магистров (первый набор был осуществлен с сентября 2004 г.).

Преподавание ведется на следующих базовых кафедрах: «Государственные финансы», «Государственная и муниципальная служба», «Теория и практика государственного управления», «Местное самоуправление», «Экономика города и муниципальное управление», «Теория организаций».

Кафедра «Экономика города и муниципальное управление» была создана в 2003 г. в тесном партнерстве с Фондом «Институт экономики города», на разработках которого основаны программы обучения и учебно-методические материалы кафедры.

Программы повышения квалификации

На основе накопленного практического опыта Институт проводит краткосрочные курсы повышения квалификации и образовательные семинары для государственных и муниципальных служащих. Тематика образовательных программ посвящена актуальным вопросам реформы государственного и муниципального управления.

Для участия в образовательных программах приглашаются сотрудники Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, руководители и специалисты министерств и федеральных служб России, научные сотрудники ГУ-ВШЭ, непосредственно работающие в сфере реформирования государственного управления.

В ближайших планах — реализация ряда программ повышения квалификации с участием международных экспертов и институтов.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Институт проблем государственного и муниципального управления
Государственного университета — Высшей школы экономики
101990, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Секретариат: тел./факс (095) 921-64-18
Образовательные программы: тел. (095) 925-04-09, факс (095) 298-58-01
Internet: www.ipamm.hse.ru
E-mail: pamm@hse.ru

Факультет государственного и муниципального управления
Государственного университета — Высшей школы экономики
115230, г. Москва, Варшавское шоссе, д. 44а
Деканат: тел./факс 111-13-59
Internet: www.gmu.hse.ru
E-mail: fgmu@hse.ru

Магистратура факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ

В данный момент обучение в магистратуре факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ ведется по одной программе — «Государственное и муниципальное управление» (080504.68), действующей в рамках направления «Менеджмент». В 2006 г. предусмотрен прием на 30 бюджетных мест; возможен прием на договорной основе с оплатой стоимости обучения, в т.ч. по целевой оплате администраций российских регионов и стипендиатов из стран СНГ. Далее планируется открытие таких магистерских программ, как «Экономика города», «Государственные финансы», «Связи бизнеса и власти» и др.

Магистерская программа «Государственное и муниципальное управление» согласно действующему стандарту «ориентирована на подготовку специалистов высокой квалификации, способных обеспечить использование современных методологий и методик в научных исследованиях в области государственного управления социально-экономическим развитием, а также в работе экономических служб органов государственного, регионального и муниципального управления».

Впервые в практике отечественного образования осуществляется комплексный междисциплинарный подход к обучению, что обеспечивается наличием в учебном плане таких дисциплин, как «**Государственное управление**» (преподаватель — проф. А.В. Клименко), «**Административные рынки**» (проф. С.Г. Кордонский), «**Государственная служба в России**» (проф. А.Г. Барабашев), «**Финансы государства**» (проф. М.П. Афанасьев), «**Государственные и муниципальные доходы**» (проф. Е.В. Бушмин), «**Экономика города и управление муниципальным социально-экономическим развитием**» (доц. А.С. Пузанов), «**Модели теории организаций**» (проф. В.В. Щербина), «**Теория общественного выбора**» (проф. Р.М. Нуреев), «**Компьютерные технологии поддержки стратегических решений в экономической политике**» (проф. Т.К. Кравченко), «**Теория принятия решений**» (проф. Ф.Т. Алеске-

ров) и др. С другой стороны, студентам предоставляется возможность углубленной специализации в конкретных областях: государственные финансы, теория и практика государственного управления и административных реформ, экономика города и муниципальное развитие, взаимодействие бизнеса и власти (GR), «электронное» правительство. По одной трети читаемых дисциплин приходится на экономические и управленческие, 16% — на правовые, 14% — на математические дисциплины.

Актуальные проблемы науки, отечественной и мировой практики государственного и муниципального управления будут обсуждаться в рамках мастер-классов и научно-практических семинаров с известными российскими учеными, с практиками государственного и муниципального управления, ведущими экспертами и бизнесменами.

Сочетание теоретических и прикладных дисциплин, обязательной практики в федеральных, региональных и местных органах управления (например, Администрация Президента РФ, Совет Федерации, Счетная палата), в государственных и муниципальных учреждениях, научно-исследовательских институтах (например, Институт проблем государственного и муниципального управления при ГУ-ВШЭ, Институт «Экономика города») и консалтинговых фирмах обеспечит выпускникам магистратуры высокую мобильность и конкурентоспособность на рынке труда.

Уровень подготовки выпускников нашей магистерской программы, включающий сочетание специальных экономических, юридических и собственно управленческих знаний, соответствующих умений и навыков, как по форме (наличие диплома магистра), так и по содержанию будет достаточным:

- для занятия должностей категорий «руководители» (при наличии предварительного стажа служебной деятельности), «помощники (советники)», «специалисты» (ведущая и старшая группы должностей), а также главной и ведущей групп должностей категории «обеспечивающие специалисты» (государственная и муниципальная служба);

- для занятия руководящих управленческих должностей в различных государственных и некоммерческих организациях, а также в коммерческих организациях по профилю работ, связанных с взаимоотношениями с государственными органами;

- для осуществления научной, аналитической и образовательной деятельности в сфере управления.

Объектами профессиональной деятельности выпускников магистратуры выступают:

- системы управления и администрирования государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями;
- процессы подготовки нормативно-правовых документов;
- организационное развитие систем государственного и муниципального управления;
- управление организацией, учреждением, предприятием и их подразделениями;
- системы бюджетирования, кадрового обеспечения, информационно-коммуникационные технологии;
- общественные финансы;
- различные аспекты экономической, политической и социальной жизни общества;
- процессы планирования и прогнозирования, обоснования, согласования и принятия управленческих решений;
- преподавание дисциплин государственного управления, аналитическая работа и консалтинг.

Прием документов от поступающих в магистратуру и вступительные экзамены проводятся с 1 июня по 25 июля 2006 г. включительно. Вступительные экзамены в магистратуру факультета:

- менеджмент (профильный для направления),
- математика,
- иностранный язык (английский, французский, немецкий).

Правила приема в магистратуру размещены на сайте ГУ-ВШЭ:

http://www.hse.ru/abitur/priem_docs.shtml

Препринт WP8/2005/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Редактор серии *А.В. Клименко*

Беляев Александр Николаевич,
Кузнецова Екатерина Сергеевна,
Смирнова Мария Владимировна,
Цыганков Даниил Борисович

**Измерения эффективности
и оценивание в государственном управлении:
международный опыт**

Публикуется в авторской редакции

Выпускающий редактор *О.А. Шестопалова*
Технический редактор *А.В. Плотников*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Формат 60×84^{1/16}. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,38. Усл. печ. л. 3,26.
Заказ № . Изд. № 477.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Для заметок
