

УДК 332.145:351(571.53)  
ББК 65.054.12(2Р)

**Е.Ю. ЕВСТАФЬЕВА**  
*аспирант Байкальского государственного университета  
экономики и права, г. Иркутск  
e-mail: yilishabai@yandex.ru*

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ (НА ПРИМЕРЕ ДЕПАРТАМЕНТА ЗДОРОВЬЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ УСЛУГ ПРАВИТЕЛЬСТВА США)**

Рассмотрены основные вопросы, связанные с оценкой государственных целевых программ за рубежом. На примере деятельности департамента здоровья и человеческих услуг правительства США охарактеризованы задачи проведения оценки программ, типы команд, занимающихся такой оценкой, и перечислены основные методы оценки.

**Ключевые слова:** целевые программы, оценка программ, задачи оценки, принципы эффективной оценки, команда экспертов по оценке.

**E.YU. EVSTAFEVA**  
*post-graduate student,  
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk  
e-mail: yilishabai@yandex.ru*

## **FOREIGN EXPERIENCE OF STATE SPECIAL-PURPOSE PROGRAMS ASSESSMENT (BY THE EXAMPLE OF US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES)**

The article is devoted to the basic issues connected with the assessment of state special-purpose programs abroad. The author characterizes the objectives of programs assessment, types of teams that carry out such assessment and gives basic methods of assessment by the example of the US Department of Health and Human Services.

**Keywords:** special-purpose program, programmes assessment, assessment objectives, assessment team experts.

Как следует из теоретических исследований и многолетнего отечественного и зарубежного опыта, наиболее удачной формой реализации программно-целевого подхода к управлению объектами экономики и процессами социально-экономической природы служат целевые программы [1]. Государственные целевые программы являются одним из средств реализации политики государства, воздействия на производственные, экономические и социальные процессы в пределах полномочий органов власти федерального и регионального уровней.

Целевые программы — это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских,

опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации [2, с. 360].

Одним из заключительных этапов разработки программ является их оценка. Оценка программ — аналитический инструмент или процедура, предназначенная для измерения прямых эффектов, результативности и долгосрочных последствий реализации государственных программ. Следовательно, оценочное исследование — междисциплинарное исследование, использующее экономические,

социологические, политологические методы в соответствии с признанными открытыми стандартами (руководящими принципами) национальных и международных обществ по оценке.

Основные задачи оценки состоят в следующем: спрогнозировать возможные последствия реализации государственной программы (воздействия законопроекта — на этапе разработки программы); обеспечить обратную связь экспертов по оценке с участниками программы; оценить степень достижения намеченных целей; оценить, как и в какой мере наблюдаемые изменения связаны с проведенными мероприятиями программы; предоставить в распоряжение заказчика доказательную информацию для усиления «политической поддержки» данной программы.

Как видим, оценка государственных целевых программ охватывает обширные области, на которых мы хотели бы остановиться более подробно, — на примере государственных целевых программ, реализованных отделом для детей и семей департамента здоровья и человеческих услуг правительства США. Данный департамент занимается программно-целевым планированием на протяжении нескольких лет и разработал для менеджеров руководство по оценке программ. Он решительно улучшает жизнь детей и семей через реализацию эффективных программ и соответствующей политики.

По мнению американских исследователей, программную оценку стоит начинать со следующих основных шагов: определить, для чего нужна программная оценка; установить, что работает в вашей программе, а что нет; показать разработчикам программы и участникам выгоды от ее осуществления. Привлечение дополнительных средств для реализации программы доказывает ее эффективность.

Пять фундаментальных принципов эффективной оценки представлены в документе «Guiding principles for evaluators», созданном Американской ассоциацией по оценке (АЕА) [4]:

- точность и достоверность информации, используемой в процессе оценки;
- компетентность экспертов по оценке;
- честность и открытость процесса оценки, равенство экспертов в доступе к информации;

- уважение прав и свобод личности;
- соблюдение общественных интересов.

Что входит в проведение оценки? Термин «систематическая» в определении оценки, данном в руководстве для менеджеров по оценке программ [3], указывает на структурность и непротиворечивость метода сбора и анализа информации о программе. Можно гарантировать, что оценка явится достоверной, если использовать приведенный далее пошаговый способ.

Шаг 1: создание команды для проведения оценки. Планирование процесса оценки и его реализация должны быть итогом работы команды.

Шаг 2: подготовка к процессу оценки. Прежде всего необходимо построить базу оценки. Эта стадия планирования включает в себя выбор вариантов оценки проекта, формирование программной модели, установление сроков.

Шаг 3: разработка плана проведения оценки. Оценочный план является своего рода картой для проведения оценки. Он определяет детали проекта и методы, которые будут использоваться в этом процессе.

Шаг 4: сбор оценочной информации. Когда заканчивается процесс оценки плана, следует начинать сбор информации с помощью определенных процедур и инструментов.

Шаг 5: анализ оценочной информации. После сбора информации необходимо проанализировать ее. Информационный анализ должен проводиться непрерывно, что позволит менеджеру и его команде установить обратную связь с участниками программы. Вследствие этого возможно будет выяснить, какие пункты программы охвачены наиболее полно.

Шаг 6: подготовка отчета по оценке. Отчет по оценке является документом, всесторонне описывающим результаты информационного анализа. Он должен содержать также интерпретацию этих результатов для определения эффективности программы.

Кто проводит оценку? Это решение должно быть принято менеджером прежде, чем начнется процесс оценки. Оценка является следствием проявления групповых усилий. Хотя только глава группы несет первичную ответственность за проект, он будет нуждаться в помощи других и сотрудничестве с ними.

В США распространены три возможных типа команд (групп), занимающихся оценкой программ:

- нанятые эксперты (это могут быть частные эксперты, исследовательский институт или консалтинговая фирма), которые подчиняются лидеру группы и оказывают поддержку ее сотрудникам (группа 1);

- специалист, который подчиняется лидеру группы и связан с ее сотрудниками и нанятым консультантом (группа 2). Эта группа представляет собой хороший выбор, если имеется опытный штат сотрудников, но есть потребность в определенной технической помощи. Консультант, для примера, может помочь развить оценочный проект, провести анализ собранных данных;

- специалист, который подчиняется лидеру группы и поддерживается ее сотрудниками (группа 3).

Каждая группа имеет свои достоинства и недостатки, и для того чтобы определиться с выбором, предлагается использовать представленную далее анкету.

#### Анкета для выбора группы

Вопрос	Ответ	
	Да	Нет
Имеет ли ваша группа необходимые ресурсы для определения целей оценки программы?		
Имеете ли вы опыт успешного проведения оценок подобных программ, их компонентов или услуг?		
Располагаете ли вы методами сбора информации, полезными для проведения оценки?		
Можете ли вы собрать информацию об оценке?		
Имеет ли штат сотрудников группы необходимые для проведения оценки опыт и квалификацию?		

Если вы ответили на первый вопрос «да», но «нет» на все другие вопросы, вы будете нуждаться в максимальной помощи при проведении оценки и группа 1 (дистанционная поддержка эксперта) является, вероятно, лучшим выбором для вас. Если вы ответили «нет» на первый вопрос, но «да» на большинство других вопросов, тогда группа 3 (только штат сотрудников) может быть подходящим вариантом для вас. Если вы ответили на первый вопрос «да» и остальные ответы смешанные (некоторые — «да», другие — «нет»), тогда один из двух вариантов:

группа 1 или группа 2 — должен быть для вас эффективным.

Как правило, для оценки программы привлекается опытный эксперт или консультант, а менеджеры являются руководителями по проведению оценки в целом. В Российской Федерации реализацией целевых программ занимаются специальные отделы (например, отдел целевых программ управления государственных инвестиций министерства экономического развития, науки и высшей школы Иркутской области), которые и производят их оценку. Оценка осуществляется по формальным признакам сотрудниками, как правило, не имеющими соответствующей квалификации и необходимого для всесторонней оценки программ опыта.

За рубежом выделяют такие основные методы оценки: проведение экспертных и глубинных интервью; проведение опросов; статистические исследования; использование эконометрических подходов; анализ документации, в том числе финансовой.

В Иркутской области специалисты, занимающиеся оценкой программ, не применяют в полной мере ни один из названных методов. Оценка эффективности и результативности программ не производится и не предусматривается в их паспортах.

По нашему мнению, использование приведенных основных рекомендаций в отечественной практике оценки государственных целевых программ позволит определить узкие места в программе еще в начале ее реализации и вовремя устранить соответствующие недостатки. На этапе проведения оценки предлагаемая пошаговая схема даст возможность выявить степень актуальности государственной целевой программы.

Следует отметить, что решение о выборе команды экспертов по оценке является одним из важных моментов. Создание команды для проведения оценки подразумевает включение в нее опытных сотрудников с определенными знаниями, навыками и умениями в данной области. Эти эксперты будут осуществлять подготовку к процессу оценки, разрабатывать план проведения оценки, собирать оценочную информацию, осуществлять ее анализ и готовить отчет по оценке программы.

В настоящее время в практике отдела целевых программ управления государственных

инвестиций министерства экономического развития, науки и высшей школы Иркутской области нашла применение экспертная группа 3 (специалист, который подчиняется лидеру группы и поддерживается ее сотрудниками). Однако подобный выбор не всегда целесообразен. Считаем, что для более адекватной оценки необходимо учитывать мнение экспертов или консультантов, работающих в данной области, и создавать группу по типу 2 (специалист, который подчиняется лидеру группы и связан с ее сотрудниками и нанятым консультантом).

Что касается методов оценки, то за рубежом наибольшее распространение получили

такие методы, как проведение экспертных и глубинных интервью, проведение опросов, анализ документации. Однако в отечественной практике подобные методы считаются дорогостоящими в связи с громоздкостью и масштабностью процесса оценки. Требуется методическое обеспечение разработки оценочных критериев, основанных на эконометрических подходах и анализе документации, в том числе финансовой.

Использование американского опыта проведения многозвенной оценки, с учетом всех рекомендаций и базовых шагов по ее реализации, приведет к положительным сдвигам в данной области.

#### Список использованной литературы

1. Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ: (на основе канадского опыта) / под общ. ред. С.Ю. Фабричного. Оттава; М.; Великий Новгород, 2006.
2. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004.
3. U.S. Department of Health and Human Services. The program manager's guide to evaluation [Electronic resource]. 2005. URL: [http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/other\\_resrch/pm\\_guide\\_eval/index.html#reports](http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/other_resrch/pm_guide_eval/index.html#reports).
4. URL: <http://www.eval.ogr/Publications/GuigingPrinciples.asp>.

#### Bibliography (transliterated)

1. Zhukovskii A.I., Vasil'ev S.V., Shtreis D.S. Razrabotka, realizatsiya i otsenka regional'nykh tselevykh programm: (na osnove kanadskogo opyta) / pod obshch. red. S.Yu. Fabrichnogo. Ottava; M.; Velikii Novgorod, 2006.
2. Lobanov V.V. Gosudarstvennoe upravlenie i obshchestvennaya politika. SPb., 2004.
3. U.S. Department of Health and Human Services. The program manager's guide to evaluation [Electronic resource]. 2005. URL: [http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/other\\_resrch/pm\\_guide\\_eval/index.html#reports](http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/other_resrch/pm_guide_eval/index.html#reports).
4. URL: <http://www.eval.ogr/Publications/GuigingPrinciples.asp>.