DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-2-4
JEL Classification: H61, H83

Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки

В.Л. Тамбовцев[1]

[1] Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, РФ

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблемы оценки эффективности целевых программ в разработке и исполнении государственного бюджета. Данные программы играют значимую роль как в государственном, так и негосударственном секторе многих экономик мира, а проблематика их оценки, в том числе оценки эффективности, широко представлена в мировой научной литературе. Вместе с тем содержание понятий программы и оценки эффективности характеризуется большим разнообразием, что затрудняет формирование действенного набора методов, которые 1) отвечали бы нуждам управленцев, 2) обладали научной обоснованностью и 3) соответствовали и содействовали решению задач роста благосостояния населения страны. Именно такие оценки способны наилучшим образом обеспечить повышение полезности использования бюджетных ресурсов. Методология исследования основана на поведенческой теории принятия решений, теориях измерения и оценивания и системном анализе. Методы работы предусматривали изучение базовых понятий, используемых в оценке программ, и сравнение их теоретического описания с практикой применения в оценивании программ и исследованиях соответствующей проблематики. Согласно полученным результатам, сложившееся в России понимание терминов «программа» и «эффективность» не позволяет реализовать возможности программ как инструментов планирования и повысить действенность расходования бюджетных ресурсов для решения сложных социально-экономических проблем. Это толкование ограничивает и использование потенциала контроля исполнения программ, свойственного зарубежным методам и моделям оценивания. Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в обосновании и выработке вариантов практики оценки государственных программ в России.

Ключевые слова: государственное управление; целевая программа; эффективность; результативность; бюджетирование; оценивание.

Дата поступления статьи: 9 февраля 2021 г.

Ссылка для цитирования: Тамбовцев В.Л. (2021). Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки // Управленец. Т. 12, № 2. С. 46–62. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-2-4.

Targeted programs in the Russian Federation as a matter for evaluation

Vitaly L. Tambovtsev[1]

[1] Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Abstract. The article deals with the issues of targeted programs' efficiency evaluation in the state budgeting. Targeted programs play a significant role in both the public and private sectors of the economy all over the world, and the problems of their assessment, including the efficiency evaluation, are widely discussed in the scientific literature. At the same time, the concepts within such programs and efficiency evaluation are rather diverse, which makes it difficult to form a set of reliable methods that would (1) meet the needs of decision-makers, (2) have a scientific validity, and (3) be relevant and add to the welfare of the country's population. Such assessments can best enhance the efficiency of the use of budgetary resources. Behavioral decision theory, measurement and estimation theories and system analysis constitute the methodological basis of the study. The current research delves into the fundamental concepts used while evaluating targeted programs and compares their theoretical provisions with the practical aspects of application. We find that the existing interpretation of the terms "program" and "efficiency" exercised in Russia does not allow realizing the full potential of targeted programs as tools of planning when it comes to enhancing the efficiency of budget expenditures incurred in resolving complex socio-economic problems. In addition, this interpretation impedes the monitoring of planned events inherent in the methods and models of program evaluation adopted overseas. The theoretical and practical significance of the study lies in the substantiation and development of particular practices aimed at evaluating public programs in Russia.

Keywords: public administration; targeted program; efficiency; performance; budgeting; evaluation.

Paper submitted: February 9, 2021

For citation: Tambovtsev V.L. (2021). Targeted programs in the Russian Federation as a matter for evaluation. *Upravlenets – The Manager*, vol. 12, no. 2, pp. 46–62. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-2-4.

ВВЕДЕНИЕ

Любое государство располагает лишь ограниченными ресурсами для реализации своих целей, поэтому повышение результативности их использования – одна из базовых задач процессов разработки и исполнения бюджетов. Применение для решения этой задачи целевых программ, начатое в середине XX в., получило сегодня широкое распространение во многих странах, в том числе и в России. Однако за время, прошедшее после включения программ в процессы бюджетирования, методология их разработки претерпела определенные изменения, снизившие те потенциальные выгоды, которыми обладали программы на первоначальном этапе их использования. Содержание этих изменений не всегда находит понимание как среди исследователей, так и среди практиков, в силу чего вопросы оценки эффективности разработки и реализации программ не получают достаточно обоснованные с научной точки зрения решения. Это связано также и с тем, что в области государственного управления понятия эффективности и оценивания зачастую трактуются неоднозначно.

Целью статьи является анализ существующих подходов к пониманию и оценке указанных программ для выявления их теоретических оснований и сравнения применяемых на практике методов с подобными основаниями. В первом разделе анализируются варианты трактовки используемых в исследовании понятий. Следующий раздел посвящен анализу подходов к оцениванию программ в РФ, а в заключительном разделе формулируются выводы, касающиеся вариантов развития и улучшения упомянутых подходов.

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПОНЯТИЙ «РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ», «ЭФФЕКТИВНОСТЬ», «ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА», «ОЦЕНИВАНИЕ»

Результативность и эффективность. Любой вид человеческой деятельности может быть оценен с самых разных точек зрения. Однако наиболее значимой является *оценка полезности* этой деятельности для субъекта и значимых для него людей. Такой подход обусловлен эволюционным процессом, в котором именно полезность действий определяет и выживание, и последующее процветание [Lauder, 1992; Rayo, Becker, 2007][1]. Поскольку любая деятельность требует расходования тех или иных ресурсов, доступных человеку, то оценка ее полезности есть одновременно и оценка *полезности использования ресурсов*. При этом стремление к повышению полезности – в форме ли ее максимизации, как предусматривает неоклассическая экономическая теория, или сатисфакции (достижения удовлетворительного уровня), как предлагается в концепции ограниченной рациональности Г. Саймона, – тесным образом связано со стремлением обеспечить эволюционные преимущества.

Значительная часть действий осуществляется людьми сознательно, посредством предварительного выбора того или иного способа использования ресурсов, т. е. путем принятия решений. С эволюционной точки зрения, *конечная* (ex post) оценка полезности использования ресурсов (осуществленных действий) может быть дана только *практикой*, определяющей характер выживания, благосостояния и воспроизводства индивида. Однако *ожидаемая* (ex ante) оценка возможных и выбранных направлений использования ресурсов осуществляется людьми до того, как они предпринимают действия, поскольку сам факт формирования более или менее успешных ожиданий является условием выживания и благополучия. «Способность замечать регулярности в мире принимается как общевидовой центральный механизм, посредством которого когнитивные системы открывают скрытые структурные свойства любых воспринимаемых процессов для цели генерирования ожиданий» [Siegelman, Frost, 2015, p. 105], причем эта способность, как показывает проведенный в процитированной работе эмпирический анализ, присутствует у людей в разной степени. Соответственно, различия в качестве ожиданий и оценках ex ante, используемых при принятии решений, выступают причиной эволюционных преимуществ индивидов.

Любой человек стремится к тому, чтобы использовать имеющиеся у него ресурсы с наибольшей полезностью, или наилучшим образом, – идет ли речь о домашней хозяйке или высокопоставленном чиновнике. Однако, кроме различий в объемах доступных им ресурсов, они также различаются и в своем понимании того, что означает наилучшее использование. Для более точной передачи содержания этого широкого и неоднозначного понятия в науке применительно к процессам использования ресурсов было выработано несколько понятий, таких как результативность, эффективность, полезность, качество и др. В силу их применения в разных сферах деятельности и областях знания эти понятия также имеют не полностью совпадающие значения [Farmer, 1994; Witzel, 2002; Rutgers, Van der Meer, 2010; Andrews, Entwistle, 2013], однако все же более точны, чем понятие наилучшего.

Объект нашего исследования – оценки целевых программ – непосредственно связан с принятием управленческих решений, поэтому четкое соотношение между полезностью и эффективностью мы попытаемся установить, рассмотрев структуру процессов принятия решений (ППР). Подобно многим другим структурам, в ППР могут быть выявлены различные варианты, в чем-то близкие, а в чем-то существенно отличные друг от друга. Вероятно, простейшей

[1] В рамках эволюционного подхода эффективность иногда путают с результативностью: систему полагают эффективной, если действия агентов позволяют реализовать их сознательно поставленные цели [Encinar, 2016; Muñoz, Encinar, 2019].

структурой массовых, «бытовых» ППР может быть выделение трех этапов: осознание желания («чего я хочу?»), понимание вариантов его реализации («что можно предпринять?») и выбор одного из них («что я буду делать?»). Предложенная Дж. Дьюи структура потребительского выбора в форме пяти этапов, таких как осознание проблемы, поиск информации, оценка альтернатив, выбор и оценка результатов [Dewey, 1910], широко используется в исследованиях по маркетингу. Г. Саймон применял трехэтапную структуру: «Первую фазу процесса принятия решений – поиск во внешней среде условий, запрашивающих решения, – я буду называть разведкой (intelligence activity) (заимствуя у военных значение слова intelligence). Вторую фазу – придумывания, создания и анализа направлений действий – я буду называть проектированием (design activity). Третью фазу – отбор определенного направления из тех, что осуществимы, – я буду называть выбором (choice activity)» [Simon, 1960, p. 2]. Ф. Люненбург предложил разграничивать шесть стадий ППР: идентификация проблем – генерация альтернатив – оценка альтернатив – выбор альтернативы – реализация решения – оценка действенности решения[1] [Lunenburg, 2010, p. 3].

С нашей точки зрения, для обоснованной увязки понятия эффективности (и других «оценочных» свойств) с «типовым» ППР последний требует более детальной структуризации. В нем имеет смысл выделить следующие этапы:

1) возникновение ощущения проблемной ситуации, т. е. ощущения, что что-то идет не так, как хотелось бы;

2) осознание проблемной ситуации как определенной *проблемы*, т. е. того, что именно идет не так; важно подчеркнуть, что одну и ту же проблемную ситуацию можно описать в виде нескольких разных проблем, что будет обусловливать и несовпадающие возможные способы действий; например, если руководство региона ощущает, что население недовольно ограниченными возможностями занятости молодежи, то это можно описать как три (минимум) разные проблемы: а) низкого уровня частных инвестиций в производство; б) наличия препятствий для развития молодежного предпринимательства; в) отсутствия привлекательных и доступных вузов. Выбор того, как понимается проблемная ситуация, – первый из выборов в процессах принятия решений, хотя его значимость редко осознается в практической деятельности управленцев;

3) формирование цели, т. е. фиксация того уровня, до которого хотелось бы свести выбранную проблему; на качественном уровне формулировка цели представляет собой логическое отрицание проблемы, в то время как на уровне количественном существенно зависит не только от остроты проблемной ситуации, но и от доступных ресурсов;

4) разработка альтернатив (вариантов) достижения цели; как правило, имеется не одна технология (проект) изменения ситуации, приводящая к желаемому результату, т. е. поставленной цели; в терминах оценки это означает, что формируемые варианты осуществимы и характеризуются равной результативностью. Распространены ситуации, когда разные альтернативы приводят к неодинаковым результатам, т. е. характеризуются несовпадающей результативностью, и только один вариант обеспечивает достижение поставленной цели; в этом случае он «автоматически» оказывается выбранным, а последующий этап становится излишним. Однако не редкость также и ситуации, когда все разработанные альтернативы не приводят к поставленной цели и неизбежна ее корректировка, снижение до того уровня, который обеспечивает самый результативный вариант, т. е. возврат к этапу 3. Если же было разработано несколько вариантов с равной результативностью, обеспечивающих ex ante достижение цели, ППР переходит на следующий этап;

5) сравнение альтернатив и выбор наилучшей. Варианты, обеспечивающие достижение цели, необходимо сравнить по издержкам, выбрав наименее затратный. В терминах оценки это означает, что они сравниваются по эффективности и предпочтительным оказывается наиболее эффективный вариант[2].

Если включить в «жизненный цикл» ППР также и 6) этап реализации решения, то оценка эффективности находит еще одно применение: сравнение запланированных и фактических издержек в случае полностью достигнутых целей. На этом этапе также применимо и понятие результативности: оно используется для сопоставления запланированных и фактически достигнутых результатов осуществления проекта при строгом следовании заданным объемам расходования ресурсов.

Таким образом, в рамках ППР понятия результативности и эффективности получают четкий и однозначный смысл. Вместе с тем достаточно часто в текстах политического, управленческого или публицистического характера, не являющихся научными работами, термин «эффективность» фактически используется в бытовом смысле этого слова, близком к понятию полезности, а производный термин «эффективная» – как синоним слова «хорошая». Безусловно, такое их использование тоже возможно, однако может ввести читателей в заблуждение. В связи с этим важно подчеркнуть и еще один момент. Необходимо различать понятие эффективности как свойства действия или его вариантов и как значение (величину) этого свойства для конкретного объекта, т. е. варианта действия. Например, авторы утверждают: «Эффективность использования времени операционной зависит от

[1] Обзор более широкого круга структур ППР представлен, например, в статье O.-H. Negulescu [2014].

[2] Более детально перечисленные этапы охарактеризованы в одной из работ автора статьи [Тамбовцев, 2008, с. 18–25].

планирования проведения операций, распределения персонала, оборудования, времени, необходимого для подготовки и проведения анестезии, проведения хирургического вмешательства, восстановления после анестезии, подготовки операционной для следующего пациента и других ресурсов. Неэффективный менеджмент операционной может приводить к отмене операций и длинному листу ожидания пациентов» [Divatia, Ranganathan, 2015, p. 1]. Очевидно, что речь здесь идет не о свойстве эффективности как соотношении результатов и издержек, а о значении или величине этого свойства, высоком в первой фразе и низком – во второй. Вопрос о том, в чем заключается свойство эффективности, в явном виде не ставится, и о содержании этого свойства можно только догадываться: скорее всего, имеется в виду число операций, проведенных в операционной, в течение какого-то периода времени.

Разумеется, выделение в ППР той или иной структуры – результат исследовательской рационализации этого процесса. Реальные управленческие решения, принимаемые в самых разных организациях, от семей и фирм до государств, часто лишены подобной упорядоченности и организованности. Ч. Линдблом в своей ставшей классической статье назвал практику принятия решений в органах государственного управления «прокарабкиванием сквозь» (muddling through) многочисленные согласования противостоящих позиций и интересов [Lindblom, 1959][1]; схожие характеристики были зафиксированы также и в менеджменте [Langley et al., 1995]. Применительно к бизнес-решениям, включая значимые стратегические решения [Calabretta et al., 2017], были подчеркнуты влияние психологических уклонов [Kahneman et al., 1991] и роль эмоций и интуиции [Sayegh et al., 2004].

Вместе с тем рациональность в принятии управленческих решений вовсе не является чем-то нетипичным или случайным, скорее это достаточно массовая практика [Cabantous et al., 2010; Cabantous, Gond, 2011], которую предлагается расширять [Tsoukas, 2017]. Понятно, что решения, принятые на рациональных основаниях, могут принести больше пользы, чем необоснованные и чисто субъективные, что особенно важно, если речь идет об использовании не личных средств субъекта решений, а средств бюджетных. Поэтому стремление задействовать рациональные методы вполне естественно для политиков, чиновников и менеджеров, ориентированных на повышение благосостояния стейкхолдеров, а не на реализацию исключительно собственных интересов. Исследователи отмечают в этой связи рост внимания к понятию эффективности в публичном секторе [Devlin, 2010], а некоторые говорят даже о появлении «мантры эффективности» [Alexander, 2008]; правда, другие полагают, что значимость эффективности в настоящее время снижается [Mann, Wüstemann, 2010], однако обоснованность такой оценки неоднозначна.

Одним из действенных способов реализации идеи повышения эффективности планирования бюджетов в организациях публичного сектора стали целевые программы (далее – программы), впервые предложенные для использования в таком качестве корпорацией RAND в конце 1950-х гг. по заказу Министерства обороны США.

Целевая программа. Слово «программа» имеет очень широкий спектр значений: говорят о программах компьютерных, учебных, программах политических партий и выступлений артистов и т. д. В интересующем нас смысле, т. е. как название некоторого инструмента планирования, это понятие начали использовать с конца 1950-х гг. в связи с разработкой методологии программного бюджетирования и ее последующим развитием и широким распространением [Schick, 1966][2]. Эта методология стала известна как «планирование – программирование – бюджетирование» (Planning – Programming – Budgeting, или PPB). Причина обращения Министерства обороны США к специалистам по исследованию операций четко отражена в высказывании замминистра Р. Гилпатрика на заседании Альянса отраслей электронной промышленности: «В прошлом Министерство обороны часто развивало свои силовые структуры, начиная новый бюджет и направляя его на поиски программ. Наша новая система разработки программ обращает этот порядок, определяя сначала нашу общую стратегию, а затем устанавливая, какие технические средства и люди нужны для достижения этих целей» [Novick, 1962, p. 6–7].

Другими словами, ранее бюджет министерства определялся законодателями в рамках политического процесса. Конечно, в нем участвовали и высокопоставленные министерские чиновники, однако их аргументация для политиков вряд ли могла иметь «технический», в том числе экономический, характер. Лишь после выделения бюджетных средств чиновники вместе с экспертами начинали поиск путей использования выделенных сумм, которые могли как оказаться недостаточными для осуществления перспективных проектов, так и наличествовать в избытке, что приводило к явно неэкономному их

[1] В более поздние времена эта практика была образно названа «моделью мусорного ящика» [Cohen, March, Olsen, 1972].

[2] Корни этой методологии, такие как измерение функционирования (performance measurement), уходят в 1920-е гг., когда различные показатели соотношения затрат и результатов начали применяться для изучения и оценки деятельности администраций городов и других муниципальных образований [Williams, 2004]. Заметим, что значимую роль в этих работах сыграл начинавший свою исследовательскую деятельность будущий Нобелевский лауреат Г. Саймон [Ridley and Simon, 1938]. Программное бюджетирование широко применялось в планировании развития городов и других муниципальных образований с 1920-х гг. [Walker, 1944]. Его особенности и отличия от PPB подробно описали A. Schick [1966] и J. Hagen [1968].

расходованию. Между тем намечаемые проекты были значимы не сами по себе, а в связи с достижением на их основе вполне определенных целей, которые имели не только технический, но и политический характер. Такие цели, вместе с реализующими их проектами, уже можно было излагать законодателям, определяющим масштабы бюджета. Тем самым предложенная методология PPB усиливала министерские позиции во взаимодействии с законодателями, однако требовала от министерских работников масштабной деятельности по формированию упомянутых проектов, т. е. программ, для того чтобы их содержание имело обоснованный характер.

PPB базируется на «нескольких фундаментальных концепциях, касающихся целей, программ, ресурсов, издержек, результативности (effectiveness) и выгод» [Novick, 1969, p. 60]. Формирование целей, или желаемых конечных результатов, позволяет перейти к выявлению и анализу альтернативных способов действий, способствующих достижению установленных целей, т. е. способов, характеризующихся одинаковой результативностью. Поскольку для их реализации могут потребоваться разные издержки, выбирается наиболее эффективный вариант, конкретизация которого в виде набора мероприятий и означает формирование соответствующей программы. Первая часть этой совокупности процедур получила название планирования, вторая – программирования. При этом «планирование и программирование… в действительности являются аспектами одного и того же процесса, они различаются только в акцентах. Планирование – это выбор направления действий путем систематического рассмотрения альтернатив. Программирование – это более конкретное определение рабочей силы, материалов и мощностей, необходимых для выполнения программы» [Novick, 1962, p. 5].

Соответственно, программа определяется как «совокупность шагов или взаимозависимых деятельностей, которые включаются в достижение определенной цели. Программа, следовательно, является конечной целью (end objective) и разрабатывается или финансируется в терминах всех элементов, необходимых для ее выполнения» [Novick, 1954, p. 17].

Бюджетные средства распределяются при этом по программам и, соответственно, по целям, поскольку каждая программа четко направлена на определенную цель. Этим программное бюджетирование принципиально отличается от бюджетирования постатейного, предусматривающего распределение средств по таким статьям, как заработная плата, материалы, капитальные вложения и т. п. Связь этих статей с целями, на которые планируется их расходование, установить весьма затруднительно. Более того, внутриминистерское программное бюджетирование также принципиально начинает отличаться от упомянутого выше «прокарабкивания сквозь» межведомственные согласования, которое делало весь бюджетный процесс инкрементным [Pal, 2011], т. е. нацеленным на постепенные, небольшие изменения, в то время как программы позволяли осуществлять значительные изменения в направлениях работы министерства, означающие достижение одобренных политиками целей.

Завершая эту краткую характеристику PPB, важно подчеркнуть еще ряд моментов. Во-первых, как отмечал A. Schick, решение основной задачи программного бюджетирования, состоявшей в рационализации процесса выработки политики министерства, обеспечивалось за счет: а) четкой фиксации данных об издержках и выгодах альтернативных способов достижения намеченных общественных целей; б) использования методов измерения конечных результатов, позволяющих оценивать достижение выбранных целей [Schick, 1966, p. 251]. Во-вторых, понятие программы трактуется в PPB достаточно общо, поскольку идентифицировать ее можно и необходимо только для принятия решений: программу относительно легко определить при создании дискретных систем вооружений, но весьма сложно при выполнении задач здравоохранения. Программы вообще продуктивны для решения важных, но четко очерчиваемых задач [Hitch, 1969].

Реализация PPB в оборонном ведомстве США продемонстрировала значительный успех, так что в августе 1965 г. распоряжением президента Джонсона все федеральные ведомства должны были перейти к использованию этой методологии, получившей наименование PPBS (PPB System) [Hatry, 1971]. Однако спустя всего лишь пять лет после ее широкого введения в США произошел практический отказ от PPBS. Обычно говорят о его чисто политических причинах, поскольку администрацию Джонсона в 1970 г. сменила администрация Никсона, которая начала осуществлять собственную бюджетную реформу Management by Objectives (MBO), более гибкую, чем PPBS [Nathan, 2001, p. 6]. Между тем вскоре после внедрения PPBS стало достаточно ясно, что «возникшие надежды на улучшение бюджетирования не материализовались. Ни для кого не удивительно, что преувеличенные заявления, первоначально сделанные относительно PPBS, остались не реализованными. Удивительным для многих стало, что оказалось трудно обнаружить даже умеренный прогресс…» [Harlow, 1973, p. 86].

Р. Харлоу назвал ряд причин этой ситуации. Во-первых, обнаружились сложности с выделением обоснованного набора программ, поскольку «многие, если не все, виды деятельности правительства направлены более чем на одну цель» [Harlow, 1973, p. 90]. Во-вторых, PPBS была нацелена на экономическую эффективность, хотя многие цели имеют перераспределительный характер, в силу чего реализующие их действия отвергались анализом «затраты / выгоды» [ibid.]. В-третьих, PPBS требовала одновременного

установления целей, хотя реально была необходимость их итеративного определения при согласовании интересов и увязки с ресурсами [Harlow, 1973, p. 90]. В-четвертых, выявились трудности разработки и сравнения альтернатив: «Вследствие ограниченности наших знаний, интеллектуальных возможностей и времени лишь очень малое число альтернатив может быть рассмотрено в любой реальной ситуации принятия решений» [ibid., p. 91][1].

Безусловно, названные причины важны, однако, с нашей точки зрения, необходимо указать и на их общий источник: «методика планирования, продемонстрировавшая свою действенность при решении ряда значимых, но частных, проблем, финансировавшихся из госбюджета, была применена для формирования бюджета в целом» [Тамбовцев, Рождественская, 2016, с. 80].

Дело в том, что при «возвращении» к бюджетированию деятельности по решению отдельных проблем, в том числе требующих межведомственных взаимодействий, все перечисленные трудности если не полностью пропадают, то, по крайней мере, лишаются своей непреодолимости.

Прежде всего, появляется возможность формировать альтернативные способы действий для одной цели, а именно – для решения какой-то конкретной проблемы. Далее, сравнение решающих проблему альтернатив по их экономической эффективности никак не связано с характером самой проблемы – является она производительной или чисто распределительной. Затем, при таком локальном подходе конкретная количественная цель реально формируется итеративно, при сопоставлении альтернатив и сравнении их затрат с бюджетом, выделенным на решение проблемы. Сам же «бюджет проблемы» определяется в рамках политического бюджетирования, где работают не только экономические факторы. Наконец, в ходе создания отдельной программы могут быть существенно ослаблены когнитивные ограничения, прежде всего за счет привлечения «внешних» экспертов, равно как и временные ограничения, поскольку решение проблемы, т. е. выполнение программы, может начаться в значительной мере независимо от начала финансового года (например, если проблема очень остра, правительство может выпустить для этого кредит, который будет учтен в следующем финансовом году, или воспользоваться некоторым внебюджетным фондом).

Аналитики указывали и на тот недостаток PPBS, что «цели трактуются как нечто, что уже существует и должно быть выявлено. Следовательно, идентификация и оценка целей имеет высший приоритет по отношению к улучшениям процесса принятия решений, к которому применяется PPBS. Однако проблемы идентификации и оценки целей не отражены в методиках по ее применению» [Gresser, 1973, p. 44]. Но если программа ориентирована на решение абсолютно понятной проблемы, данная трудность отсутствует, она возникает лишь тогда, когда программы начинают покрывать весь бюджет.

Тем самым отказ от PPBS фактически был вызван не недостатками методики разработки отдельной программы, а чрезмерным расширением такой методики на весь бюджетный процесс, т. е. «опрограммливанием» бюджета.

На нецелесообразность подобных решений отечественные ученые указывали еще в 1970-е гг. В их работах, разумеется, речь шла о совершенствовании директивного планирования всей советской экономики, однако выводы легко переносимы на бюджетирование: «…программно планируемый и реализуемый комплекс охватывает лишь часть планируемой экономики»[2].

Этот вывод явился результатом исследований, проведенных в ряде институтов АН СССР (прежде всего ЦЭМИ АН СССР и ИЭиОПП СО АН СССР), Госплане СССР, МГУ им. М. В. Ломоносова, во многих других НИИ и университетах. Будучи, как отмечалось, посвященными проблематике народнохозяйственного планирования, эти изыскания позволили разработать и предложить понятия, практическое применение которых позволяет преодолеть некоторые неясности и неточности, связанные с оригинальной методологией PPB, прежде всего с оценкой эффективности программ.

Характеризуя важность этой оценки, Г. Келлер привел следующий пример: «При программном бюджетировании общественность будет информирована, что некая программа, например, такая как предотвращение ночных вторжений в жилище (burglary) и их раскрытие, стоит X $, и что такая программа обеспечила сохранение X $ потерь имущества вследствие предотвращения краж и возвратила на Y $ имущества раскрытых краж. Отношение выгод к затратам будет характеризовать ценность программы и эффективность департамента» [Keller, 1968, p. 7]. На что здесь не обращается внимания? Не упомянуто то обстоятельство, каковы доказательства или подтверждения того, что именно осуществление программы явилось причиной упомянутых выгод, а не какие-то другие процессы, одновременно происходившие в городе, штате или всей стране.

Такие вопросы не возникают, если трактовать программу не так общо и неопределенно, как это делалось в PPB (см. выше), а как план создания и функцио-

[1] В качестве общей причины отказа как от PPBS, так впоследствии и от MBO некоторые авторы называют их чрезмерную рациональность, не учитывающую политической природы бюджетирования в условиях реального разделения законодательной и исполнительной власти [Havens, 1976].

[2] Методические рекомендации по разработке комплексных народнохозяйственных программ (1974). Москва: ЦЭМИ АН СССР. С. 8.

нирования целереализующей системы (ЦРС). Это понятие, введенное А.Г. Фонотовым [1972, с. 42] и развитое В.А. Агафоновым [1990, с. 79–90, с. 114–123][1], интерпретируется либо как совокупность производственных и иных организаций и связей между ними, совместная работа которых производит результаты (продукцию, услуги, последствия их производственного или конечного потребления и т. п.), решающие проблему, на которую нацелена программа, либо как уже существующая или проектируемая система таких организаций и связей между ними, включая и те, которые необходимо создать.

Спланированная в соответствии с таким пониманием ЦРС оказывается, как легко видеть, системой, которая по определению становится причиной достижения цели (решения проблемы). Альтернативные способы такого решения – это альтернативные варианты ЦРС, имеющие одинаковую результативность, но разную эффективность. Функционирование выбранной в качестве основы программы ЦРС предполагает координацию действий входящих в нее субъектов, которая может обеспечиваться либо оформлением ЦРС как автономной организации, либо директивным планированием деятельности автономных организаций, либо заключением юридически обязывающих контрактов между автономными организациями. Иными словами, ЦРС как основы программ сохраняют свое значение и функцию как в централизованной, так и в рыночной экономике.

Формирование ЦРС предполагает проведение некоторого объема исследовательско-аналитической работы, направленной на выявление причинно-следственных связей между планируемыми действиями внутри ЦРС и их последствиями, причем важным моментом выступает явное описание и доказательность таких связей, включая выявление внешних эффектов (экстерналий) намечаемых действий. В этом заключается одно из коренных отличий принятия решений путем «прокарабкивания сквозь» неявные согласования от формирования программ, – в том их виде, который логически вытекает из понятия ЦРС. Нельзя не отметить, что такие явные описания оснований ЦРС служат основой для контроля и оценки действий и решений разработчиков программ: ведь независимые исследователи и эксперты в состоянии определить, насколько корректно обоснованы запланированные действия участников программы.

Именно понятие ЦРС дает ясное обоснование нецелесообразности полного «опрограммливания» как имевшихся когда-то народнохозяйственных планов, так и ныне существующих государственных и муниципальных бюджетов. Ведь намечаемые к решению проблемы бывают двух типов: те, которые решаются непосредственно (например, создание системы транспортных связей между регионами), и те, решение которых выступает как внешний эффект устранения множества других проблем (например, модернизация экономики страны). ЦРС для преодоления проблем первого типа включают относительно небольшое число организаций, в то время как ЦРС для решения проблем второго типа будут неизбежно охватывать всю экономику, что делает практически невозможным их явное описание, превращая программу в пресловутый «народнохозяйственный план», разработка которого в условиях рыночной экономики неизбежно приводит к «прокарабкиванию сквозь» бесчисленное множество согласований.

Если по какой-то причине то или иное правительство считает необходимым полностью «опрограммить» свой бюджет, то единственной реально осуществимой альтернативой становится изменение (явное или неявное) значения термина «программа». Под ним начинают понимать не план создания и функционирования ЦРС, а способ классификации бюджетных расходов, отличный от стандартных статей – наименований ведомств и расходов внутри них на зарплату, материалы и т. п. При этом такие принципиальные моменты методологии формирования программ, как явные описания вариантов ЦРС и доказательные обоснования их влияния на цели решения проблем, а также издержки осуществления вариантов, становятся излишними, а группировки мероприятий, называемые программами, оказываются формируемыми на базе предложений, поступающих от разных ведомств «снизу» на основании здравого смысла чиновников, а не исследовательско-аналитических работ заказчиков и привлекаемых исполнителей. Программы начинают охватывать весь бюджет государства, но потенциал повышения действенности использования бюджетных средств, которыми обладают программы, создаваемые по методологии PPB и вариантам ее развития, полностью не реализуется[2].

Оценивание. Оценивание различных объектов, процессов, явлений и событий как внешнего, так и внутреннего мира – естественная деятельность любого человека (а также многих других животных), которая автоматически осуществляется его мозгом. Причина этого – получение эволюционных преимуществ: «Одной из самых существенных способностей любого организма является способность оценивать аспекты его окружающей среды как угрожающие или благоприятные» [Ferguson, Zayas, 2009, p. 362]. Эта способность проявляется в немедленной поведенческой предрасположенности принять или отвергнуть соответствующий объект, процесс или событие [Chen, Bargh, 1999]. Важную роль среди множества таких оценок играют установки – положительные или отрицательные

[1] Указанное понятие вошло также в Методические рекомендации по разработке комплексных народнохозяйственных программ (Москва: ЦЭМИ АН СССР, 1974. С. 18).

[2] Более подробно эти вопросы проанализированы в [Тамбовцев, Рождественская, 2016].

устойчивые (но способные к изменению) оценки других людей и различных образованных ими групп: этнических, расовых, культурных, профессиональных и т. п. [Fazio et al., 1986].

Однако автоматичность оценок требует непосредственного наблюдения объекта или хотя бы каких-то его характеристик, которые должны быть близки к свойствам ранее оценивавшихся объектов. Если речь идет о вещах, не виденных непосредственно, их автоматическая оценка маловероятна. Между тем такие феномены составляют ощутимую и значимую часть окружающей нас среды. К ним можно отнести прежде всего деятельность органов государственного и муниципального управления и ее результаты, часть из которых легко наблюдаема (например, качество автодорог), а часть – если и наблюдаема, то только адресатами действий (например, поддержка малого и среднего бизнеса). Поэтому оценка процессов и результатов расходования бюджетных средств, исходящая из интересов (предполагаемых или реальных) налогоплательщиков, вполне естественна в демократических обществах: многие люди хотят узнать, на что, как и с какими последствиями были израсходованы их деньги. Такие оценки могут также сыграть ощутимую роль в политической конкуренции как неотъемлемой части функционирования демократического государства. Поэтому нет ничего удивительного в появлении частных организаций, специализирующихся на оценочной деятельности в публичном секторе. Исследователи относят возникновение подобных оценок к 1840 г. [Williams, 2002], хотя сам термин «оценивание» в его современном смысле начал употребляться только в XX в. [Elmer, 1924; Mills, 1935].

Значимую часть среди такого рода оценок составляют оценки программ. «Оценка программ определяется как деятельность социальной науки, направленная на сбор, анализ, интерпретацию и распространение информации относительно работы и результативности (effectiveness) социальных программ. Оценка проводится, исходя из различных практических соображений: помочь в решениях, должны ли программы быть продолжены, улучшены, расширены или сокращены; оценить полезность новых программ и инициатив; увеличить результативность управления и администрирования программами; удовлетворить условия ответственности перед спонсорами программ» [Rossi et al., 2003, p. 2]. Тем самым оценка программ трактуется как приложение методов социальных наук «к задачам изучения социальных вмешательств (social interventions) для того, чтобы относительно решаемых социальных проблем были сделаны здравые суждения, и были обеспечены должный дизайн, приложения, влияние и эффективность программ, посвященных этим проблемам» [Ibid.].

Социальные программы, или социальные вмешательства, определяются как «организованные, спланированные и обычно постоянно происходящие усилия, спроектированные для того, чтобы устранить социальные проблемы или улучшить социальные условия» [Rossi et al., 2003, p. 29]. В силу разнообразия содержания и масштабов социальных проблем оценки «необходимы как для локальных или специализированных программ, таких как профессиональное обучение в малых городах, новые математические учебные программы в начальных школах или амбулаторное обслуживание в местных клиниках психогигиены, так и масштабных национальных или региональных программ в таких областях, как здравоохранение, уровень жизни или образовательная реформа» [ibid., p. 3].

Понятно, что при таком широком понимании программ, их значительном разнообразии и большом числе предполагать, что все они разрабатывались на основе строгого следования методологии PPB, было бы чрезмерно смело. Скорее то, что практики оценки программ именовали программами, часто формировалось людьми, искренне заинтересованными в решении различных социальных проблем, но не являвшимися специалистами в их научном исследовании; здравый смысл был, как мы увидим далее, наиболее типичной основой для формирования оцениваемых социальных программ.

В рамках оценки программ основу применяемых методов социальных наук составили работы К. Левина [Lewin et al., 1939], заложившие такое направление изучения, как исследование действий (Action Research; подробнее см.: [Adelman, 1993]), и анализ его коллегой Р. Липпиттом различий демократического и авторитарного стилей в малых группах [Lippitt, 1940] (подробнее см.: [Billig, 2015]). Истоки существенных изменений в методологии оценивания по времени почти совпали с созданием методологии PPB. Речь идет об идее оценки программ на основании причинной модели: «Оценивание изучает проверку некоторых гипотез, согласно которым деятельность A достигнет цели B, поскольку она влияет на процесс C, который влечет осуществление этой цели. Понимание всех трех факторов – программ, целей и промежуточных процессов – существенно для проведения оценочных исследований» [Suchman, 1967, p. 177]. Соответственно, с начала 1970-х гг. арсенал методов оценки программ пополнился такими концептами и моделями, как теория программы (Program Theory) и теоретико-ориентированное оценивание (Theory-Driven Evaluation) [Weiss, 1972]. Оба понятия нашли широкий отклик в кругу профессиональных оценщиков только с начала 1990-х гг., после публикации книги H. T. Chen [1990], и не раз уточнялись в различных работах, посвященных оценке программ, что не меняло их основного содержания[1]. Так, К. Вайс, дав начально очень общую характеристику теории программы как картины того, как и

[1] Развернутую историю развития этих понятий описали M. M. Mark, G. T. Henry, G. Julnes [2000].

почему программа работает, писала позже: «…Социальные программы базируются на явных или неявных теориях относительно того, как и почему программа будет работать. Оценивание должно выявить эти теории и использовать их как ориентиры, идентифицируя все предположения, встроенные в программу» [Weiss, 1995, p. 66–67]. Теоретико-ориентированное оценивание Дж. Дэвидсон определяла как «любое оценивание, которое использует теорию программы или программную логику как ведущий каркас» [Davidson, 2004, p. 248].

Таким образом, если теория программы представляла собой сформулированное разработчиками или реконструированное оценщиками описание технологии достижения цели выбранной альтернативы (используя язык методологии PPB), то теоретико-ориентированное оценивание – анализ того, насколько успешно способна достичь своих целей программа, опирающаяся на эту технологию. На практике «теории программ являются основой теоретико-ориентированных форм оценивания и обычно представляются как графические диаграммы, которые специфицируют отношения между программные действиями, результатами и другими факторами, хотя они могут также выражаться в табличной, словесной (narrative) или других формах. Такие представления широко варьируют в своей сложности и уровне детальности» [Coryn et al., 2011, p. 201].

Достаточно разнообразны также и наименования теории программы: наиболее часто встречаются такие, как логическая модель [Rush, Ogborne, 1991], теория изменений [Weiss, 1995], теория действий программы [Patton, 1997], логика вмешательства [Stame, 2004].

В полном соответствии со значимостью всех этих вариантов в оценивании программ «цель теоретико-ориентированного оценивания – дать ответ на следующий вопрос: почему и как данное вмешательство вызывает специфические, намеренные и ненамеренные эффекты (результаты)? Другими словами, этот подход фокусируется не на измерении масштабов эффектов, но скорее на идентификации механизмов изменений – на определении, почему и как вмешательство работает» [Hermann-Pawłowska, Skórska, 2017, p. 21][1].

Разнообразие подходов к оцениванию программ отнюдь не исчерпывается теоретико-ориентированным оцениванием: на начало XXI века насчитывалось двадцать два (22!) различных метода, существенно отличных друг от друга [Stufflebeam, 2001]. Заметим, что число методов оценки программ не стоит на месте: например, в последние годы получил распространение метод оценки влияния (Impact Evaluation) [Gertler et al., 2007; Pomeranz, 2017], который, в частности, позволяет с использованием эконометрических методов [Heckman et al., 1997; Heckman, Vytlacil, 2005] выявлять вклады программы в деятельность ее стейкхолдеров.

Внимание, уделенное здесь теоретико-ориентированному оцениванию, а не иным методам, обусловлено тем, что именно оно может быть сопоставлено с методологией PPB, которая дает возможность непосредственного применения оценок и результативности, и эффективности в ходе как разработки, так и реализации программ. Такое сопоставление важно для нашего анализа подходов к оцениванию программ в России, результаты которого будут представлены в заключительной части статьи.

В завершение данного раздела остановимся на особом виде оценок – управленческих оценках (далее – УО). Их можно определить как «оценки действий… органов власти, осуществляемые вышестоящими властными органами» [Тамбовцев, Рождественская, 2017, с. 24]. В отличие от естественных оценок, прежде всего установок, которые автоматически вырабатываются мозгом каждого человека, УО формируются вполне сознательно, для достижения той или иной заранее выбранной цели. Участники процессов управления формируют не только УО, но также и установки относительно друг друга. В многоуровневых системах управления нижестоящие руководители могут как назначаться вышестоящими (например, в фирмах), так и избираться «снизу» (например, в иерархии региональных органов власти). В первом случае установки относительно нижестоящих руководителей изначально положительны – иначе они не были бы назначены, во втором случае такие изначальные установки могут отсутствовать и лишь возникать в ходе последующего общения и рабочего взаимодействия.

Руководители низших уровней в многоуровневых системах управления обеспечивают исполнение своими организациями тех или иных функций, причем от того, как они исполняются, зависит и благополучие вышестоящих руководителей. Оценивание уровня и качества выполнения этих функций и составляет основное содержание УО[2]. Последние могут осуществляться для реализации трех основных целей: «(1) понять причины успеха и неуспеха, выявить лучшие успешные практики, помочь отстающим преодолеть свои недоработки; (2) поощрить успешных и наказать отстающих, безотносительно к причинам успехов и неудач; (3) найти публичные оправдания сложившимся установкам по отношению к руководителям регионов для последующей реализации этих установок в форме поощрения и наказания» [Там же, с. 25][3].

[1] European Commission (2011). Monitoring and evaluation of European cohesion policy: concepts and recommendations. Brussels.

[2] В системе государственного и муниципального управления соответствующие функции имеют публичный характер, так что их исполнение оценивается также и «снизу», потребителями публичных услуг.

[3] В статье R.F. Spekle, F.H.M. Verbeeten [2014] выделены только первые два варианта задач оценивания в публичном секторе, однако третья задача, с нашей точки зрения, также является реально решаемой.

Очевидно, что эти цели во многом взаимно исключают друг друга, для их успешного достижения необходимо располагать разной информацией о деятельности подразделений и состоянии окружающей их среды. Например, если используются данные как о действиях руководителя и работника, так и об оценках результатов этих действий со стороны потребителей публичных услуг, производимых организацией, речь может идти о решении первой задачи; если запрашивается информация о результатах работы разных организаций, выполняющих одну функцию, – решается вторая задача; если в объект измерения включаются состояния компонентов внешней среды, лишь частично зависящих (если вообще зависящих) от действий организации, скорее всего, решается третья задача.

Таким образом, оценки программ могут быть как управленческими, так и иными, осуществляемыми как отдельными индивидами, так и организациями, причем последними – как по своему усмотрению, так и по заказу других организаций, в том числе различных органов управления.

Проведенный анализ вариабельности значений ряда понятий позволяет сделать некоторые выводы, важные для заключительной части статьи. Во-первых, понятие эффективности приобретает ясный смысл в связи с процессом принятия решений: эффективность ex ante измеряется для сравнения издержек вариантов, приводящих к достижению одной и той же цели, а эффективность ex post – для сравнения запланированных и фактических затрат на достижение поставленной цели. Во-вторых, программы как инструменты планирования бюджетных расходов, позволяющие повысить результативность последних, имеет смысл разрабатывать для достижения ограниченного числа сложных (межведомственных) проблем, опираясь при этом на определенную методику, которая и дает возможность упомянутого повышения. Программы, понимаемые как способ классификации бюджетных расходов, могут применяться сколь угодно широко, не влияя при этом на результативность использования этих расходов. В-третьих, поскольку большинство (если не подавляющая часть) программ разрабатывается не в соответствии со специальной методикой, что может негативно влиять на успешность достижения их целей, используемые во многих странах методы их оценки ориентированы на анализ их результативности, а не эффективности.

ОЦЕНКА ПРОГРАММ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С введением в 2010 г. понятия программы в нормативные документы, регулирующие бюджетный процесс[1], публикации, посвященные вопросам оценки программ, стали достаточно широко распространенными. Этому способствовало и появление официальных методик такой оценки, утверждаемых и рекомендуемых к применению федеральными, а затем и региональными органами государственного управления[2].

Нужно отметить, что за период с 1995 г. по настоящее время в нормативных документах использовалось много различных терминов, состоящих из какого-либо прилагательного и слова «программа»: целевая программа, бюджетная целевая программа, долгосрочная программа, ведомственная программа, государственная программа, ведомственная целевая программа, пилотная программа. Их определения варьируют внутри двух смысловых групп: согласно первой, это комплекс разнообразных мероприятий, направленных на достижение той или иной цели; согласно второй – это документ, определяющий соответствующий комплекс. При этом анализ показывает «высокий уровень преемственности базовых документов, регламентирующих порядок разработки и реализации программ. Фактически, первый фундаментальный документ в этой области, датированный 1995 г., продолжает действовать и в настоящее время» [Истомина, 2011, с. 53].

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации по своему содержанию фактически являются описаниями того, как оформлять программу в виде официального документа, а не того, как ее разрабатывать. Они содержат много полезной информации о том, что должны включать в себя программа, ее паспорт и т. п., однако относительно методов разработки в разделе «Требования к оценке эффективности государственной программы» фиксируется лишь следующее: «п. 18 Набор основных мероприятий и ведомственных целевых программ подпрограммы должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы с учетом реализации предусмотренных в рамках подпрограммы мер государственного и правового регулирования… Основное мероприятие представляет собой группу конкретных мероприятий, имеющих общую целевую направленность…»[3].

Таким образом, к разработчикам не предъявляются требования обязательного рассмотрения вариантов достижения цели программы и сравнения их по эффективности ex ante – важно лишь, чтобы мероприятия позволяли достичь цели, а их набор был для этого

[1] Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588. URL: http://base.garant.ru/198991/.

[2] Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/.

[3] Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития РФ от 16.09.2016 № 582. URL: http://base.garant.ru/71508802/.

«необходимым и достаточным»[1]. Соответственно, внимание исследователей сосредоточено на оценке эффективности выполнения программы. Безусловно, такое оценивание имеет значимость, хотя вряд ли в состоянии компенсировать потенциальные потери ресурсов, обусловленные включением в программу мероприятий, не прошедших оценки эффективности ex ante.

Анализ литературы, посвященной рассматриваемой проблематике, показывает, прежде всего, разнообразие трактовок авторами понятия эффективности. Так, в одной из работ утверждается, что «существует несколько взаимосвязанных аспектов эффективности:

- влияние на общество…;
- результативность (показатели деятельности) достижения целей программ…;
- продуктивность (производительность)…;
- качество оказания государственных (бюджетных) услуг: доступность, своевременность, непрерывность, точность, вежливость и т. п…;
- финансовые показатели: достижение целевых показателей прибыльности (рентабельности) или доходов, в также контроль производимых расходов…;
- организационные показатели: оценка организационных структур, систем и процессов управления с использованием утвержденных норм "качества управления"» [Шаш, 2015, с. 10].

Таким образом, эффективность понимается в бытовом смысле, как синоним слов «хороший», «полезный», соединяя в некое целое те свойства, которые в языке четко разграничены, например результативность и производительность. Надо заметить, правда, что такое синкретическое понимание полностью соответствует нормативным документам, трактующим эффективность как интегральный показатель, т. е. нормированную сумму разнородных индикаторов, отражающих содержательно не сводимые в единое целое стороны деятельности по исполнению программы[2]. Так, например, можно иметь низкое качество госуслуг, «зато» высокую прибыльность от их продажи: ведь они являются монопольными, производимыми только госорганами… Особое изумление в этой методике вызывает «интеграция» в один индикатор результатов и издержек, т. е. оценок степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей программы (пункт а) и оценки выполнения расходных обязательств (пункт г). Правда, некоторые исследователи характеризуют такие измерения положительно: «оценка хода реализации программно-целевых инструментов в России прошла долгий путь от примитивного соотнесения фактического и планового значения показателей и кассы середины 1990-х гг. к использованию комплексных методик оценки эффективности их реализации» [Зайцев, 2018, с. 119]. Между тем из приведенных в первом разделе положений ясно, что интегральный индикатор способен выполнить только вторую и третью задачи УО, в то время как первая, помогающая повысить продуктивность бюджетных расходов, им в принципе неисполнима.

Далее, один из исследователей констатирует: «Традиционно эффективность и результативность программ определялась отношением фактического объема финансирования (фактического показателя программы) к плановому объему финансирования (целевому показателю)» [Кизиль, 2016, с. 3130]. Если это утверждение верно, то такую «традиционную оценку» ни в коем случае нельзя назвать эффективностью или результативностью программ. Величина указанного автором отношения отражает лишь качество прогнозирования бюджетных доходов и исполнительскую дисциплину органов, финансирующих деятельность организаций, выполняющих программу: ведь именно объем финансирования определяет, в какой мере будут достигнуты результаты, измеряемые целевыми показателями (если, конечно, полученные денежные ресурсы будут истрачены именно на эти цели, а не использованы как-то иначе).

Оригинальное понимание эффективности предложено в публикации, где «степень эффективности [программы] принимается равной доле тех индикаторов, для которых фактическое значение превысило целевой уровень» [Корнейчук, 2018]. Легко видеть, что такая доля говорит только о качестве разработки программы, но никак не об эффективности ее реализации.

Вместе с тем А.Г. Бреусова справедливо подчеркивает, что «традиционно под эффективностью понимают соотношение затрат и результатов деятельности, мероприятий программы», отмечая, что «сложность оценки эффективности государственных программ возникает вследствие того, что затраты и результаты выражаются в разных единицах измерения» [Бреусова, 2015, с. 131]. Именно поэтому оценка эффективности ex ante может быть осуществлена только для вариантов программы, каждый из которых позволяет достичь поставленную цель программы. Если таких вариантов нет, необходим другой выбор, не по эффективности, а по уровню результативности, т. е. обеспечению наибольшей близости к поставленной цели, либо по

[1] Доказательность «необходимости и достаточности» набора мероприятий можно обеспечить, представив теорию программы, из которой исходили разработчики, однако обнаружить в методических указаниях требование зафиксировать такую теорию (логическую модель, теорию развития и т. п.), например, в дополнительных материалах к программе, не удалось.

[2] Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации: приложение к Правилам формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903. (ред. от 30.05.2020) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации»).

соответствию тем издержкам, которые выделяются на программу. В любом случае поставленная ранее цель должна быть изменена в соответствии с проведенным анализом и выбором.

Однако, вопреки своему собственному пониманию, автор утверждает, что «в целом основными критериями оценки эффективности госпрограмм являются:

- полнота достижения целевых показателей (индикаторов), заданных государственной программой;
- соответствие фактического объема финансирования запланированному (освоение бюджетных средств)» [Бреусова, 2015, с. 132].

Между тем первый «критерий» — это оценка результативности, а второй – оценка качества прогноза бюджетных доходов и исполнительской дисциплины организации, которая эти доходы распределяет.

Анализ разнообразия подходов к пониманию эффективности и методов ее оценки применительно к выполняемым программам можно было бы продолжить, однако и приведенных примеров из официальных документов и научных публикаций, как представляется, вполне достаточно, чтобы сформулировать некоторые выводы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственные программы РФ по своим масштабам ощутимо отличаются от большинства тех, с которыми работают оценщики программ в зарубежных странах. Однако по методам разработки они достаточно близки к той их – вероятно, преобладающей, – части, в которой при формировании программ следования методологии РРВ не требуется. Поэтому в рамках оценки российских программ вполне применимы методы, основывающиеся на теориях программ, теориях развития, логических моделях и т. п., а также других научных подходах. Как представляется, отечественным оценщикам программ было бы весьма полезно попытаться реконструировать теорию программы или теорию изменений, положенные в основу государственных программ их разработчиками, и понять, насколько эти теории соответствуют имеющимся научным данным, в какой мере обосновано достижение целей, на которые они ориентированы, и т. п. При этом, разумеется, нужно четко осознавать, что зарубежные методики оценки программ фактически не позволяют получать те варианты УО, на которые ориентированы российские органы государственного и муниципального управления.

Таким образом, в области оценки эффективности программ в нашей стране имеет место дилемма: либо продолжать использовать интегральные индикаторы, не имеющие к эффективности никакого отношения и не позволяющие улучшить использование бюджетных ресурсов, либо перейти к комплексной оценке реализации государственных программ, состоящей из совокупности неинтегрируемых оценок различных сторон процесса исполнения программы, среди которых, конечно, есть и оценка эффективности ex post. Разумеется, отказ от искусственного интегрального показателя, предполагающего по построению взаимозаменяемость его компонентов (что, конечно, неверно, но зато позволяет чиновникам получать простые численные величины, легко сравнимые на уровне арифметики), будет означать, что такая комплексная оценка направлена лишь на первую цель УО, но ведь только реализация именно этой цели и может обеспечить действенное использование бюджетных ресурсов. ■

Источники

Агафонов В.А. (1990). Анализ стратегий и разработка комплексных программ. Москва: Наука.

Бреусова А.Г. (2015). Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». № 2. С. 128–136.

Зайцев В.Е. (2018). Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 67. С. 111–136.

Истомина Н.А. (2011). Программный подход в бюджетном планировании на федеральном уровне: тенденции становления и развития // Финансы и кредит. № 7. С. 46–54.

Кизиль Е.В. (2016). Оценка влияния общественных затрат на критерии уровня социально-экономического развития территории // Российское предпринимательство. Т. 17, № 22. С. 3129–3148. DOI: 10.18334/rp.17.22.36939.

Корнейчук Б.В. (2018). Оценка эффективности государственных программ развития образования // Университетское управление: практика и анализ. Т. 22, № 5. С. 105–110.

Тамбовцев В.Л. (2008). Основы институционального проектирования. Москва: Инфра-М.

Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2016). Программно-целевое планирование: вчера, сегодня… Завтра? // Вопросы экономики. № 6. С. 76–90.

Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2017). Управленческие оценки региональных органов власти: экономическая теория и отечественная практика // Регион: экономика и социология. № 1. С. 22–41.

Фонотов А.Г. (1972). Цели, оценки, программы // Целевая стадия планирования и проблемы принятия социально-экономических решений. Москва: ЦЭМИ АН СССР. С. 34–45.

Шаш Н.Н. (2015). Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. № 1 (53). С. 4–15.
Adelman C. (1993). Kurt Lewin and the origins of action research. *Educational Action Research*, vol. 1, no. 1, pp. 7–24.
Alexander J.K. (2008). *The Mantra of efficiency: From waterwheel to social control*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Andrews R., Entwistle T. (2013). Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, vol. 15, issue 2, pp. 246–264. https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725760.
Billig M. (2015). Kurt Lewin's leadership studies and his legacy to social psychology: Is there nothing as practical as a good theory? *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 45, issue 4, pp. 440–460. https://doi.org/10.1111/jtsb.12074.
Cabantous L., Gond J-P. (2011). Rational decision making as performative praxis: Explaining rationality's Éternel Retour. *Organization Science*, vol. 22, no. 3, pp. 573–586. DOI: 10.1287/orsc.1100.0534.
Cabantous L., Gond J-P., Johnson-Cramer M. (2010). Decision theory as practice: Crafting rationality in organizations. *Organization Studies*, vol. 31, no. 11, pp. 1531–1566. DOI: 10.1177/0170840610380804.
Calabretta G., Gemser G., Wijnberg N.M. (2017). The interplay between intuition and rationality in strategic decision making: A paradox perspective. *Organization Studies*, vol. 38, no. 3-4, pp. 365–401. https://doi.org/10.1177/0170840616655483.
Chen H.T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Thousand Oaks, CA: Sage
Chen M., Bargh J.A. (1999). Consequences of automatic evaluation: Immediate behavioral predispositions to approach or avoid the stimulus. *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 25, issue 2, pp. 215–224. doi: 10.1177/0146167299025002007.
Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 1–25. DOI: https://doi.org/10.2307/2392088.
Coryn C.L.S., Noakes L.A., Westine C.D., Schroter D.C. (2011). A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, vol. 32, no. 2, pp. 199–226. https://doi.org/10.1177/1098214010389321.
Devlin P.J. (2010). Exploring efficiency's dominance: The wholeness of the process. *Qualitative Research in Accounting & Management*, vol. 7, no. 2, pp. 141–162.
Dewey J. (1910). *How we think*. Boston: D. C. Heath and Company.
Elmer M.C. (1924). The evaluation and scoring of community activities. *American Journal of Sociology*, vol. 30, no. 2, pp. 172–176. https://doi.org/10.1086/213673.
Encinar M.-I. (2016). Evolutionary efficiency in economic systems: A proposal. *Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 39, issue 110, pp. 93–98.
Farmer D.J. (1994). Social construction of concepts: The case of efficiency. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 16, no. 2, pp. 254–262. https://doi.org/10.1177/0002764297041001003.
Fazio R.H., Sanbonmatsu D.M., Powell M.C., Kardes F.R. (1986). On the automatic activation of attitudes. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 50, issue 2, pp. 229–238. https://doi.org/10.1037/0022-3514.50.2.229.
Ferguson M.J., Zayas V. (2009). Automatic evaluation. *Current Directions in Psychological Science,* vol. 18, issue 6, pp. 362–366. DOI: 10.1111/j.1467-8721.2009.01668.x.
Gertler P., Martinez S., Premand P., Rawling B.L., Vermeersch J. (2007). *Impact evaluation in practice*. Washington, DC: World Bank.
Gresser K. (1973). Application of PPBS to R&D planning. *Research Policy*, vol. 2, issue 1, pp. 40–55. https://doi.org/10.1016/0048-7333(73)90016-4.
Hagen J. (1968). *Program Budgeting*. CSE Report No. 7. Center for the Study of Evaluation. Los Angeles: UCLA Graduate School of Education Available at: http://cresst.org/wp-content/uploads/R007.pdf.
Harlow R.L. (1973). On the decline and possible fall of PPBS. *Public Finance Quarterly*, vol. 1, no. 1, pp. 85–105. https://doi.org/10.1177/109114217300100109.
Hatry H.P. (1971). Status of PPBS in local and state governments in the United States. *Policy Sciences*, vol. 2, no. 2, pp. 177–189. https://doi.org/10.1007/BF01411222.
Havens H.S. (1976). MBO and program evaluation, or whatever happened to PPBS? *Public Administration Review*, vol. 36, no. 1, pp. 40–45.
Heckman J.J., Vytlacil E. (2005). Structural equations, treatment effects and economic policy evaluations. *Econometrica*, vol. 73, no. 3, pp. 669–738.
Heckman J., Smith J., Clements N. (1997). Making the most out of programme evaluations and social experiments: Accounting for heterogeneity in programme impacts. *Review of Economic Studies*, vol. 64, no. 4, pp. 487–535. https://doi.org/10.2307/2971729.
Hermann-Pawłowska K., Skórska P. (2017). A comprehensive review of the theory-based evaluation concepts (pp. 21–35). In: J. Pokorski, Z. Popis, T. Wyszyńska, K. Hermann-Pawłowska (eds.). *Theory-based evaluation in complex environments*. Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
Hitch C.J. (1969). What are the programs in planning, programming, budgeting? *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 2, issue 2-4, pp. 465–472.
Kahneman D., Knetsch J., Thaler R. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, issue 1, pp. 193–206. DOI: 10.1257/jep.5.1.193.
Keller H. (1968). *Development and history of the concept of PPB*. Paper presented at Institute on Program Planning and Budgeting Systems for Libraries. Detroit: Wayne State University. Available at: http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED045113.pdf.
Langley A., Mintzberg H., Pitcher P., Posada E., Saint-Macary J. (1995). Opening up decision making: The view from the black stool. *Organization Science*, vol. 6, no. 3, pp. 260–279.

Lauder G. (1992). An evolutionary perspective on the concept of efficiency: How does function evolve? (pp. 169–184). In: R. Blake (ed.). *Efficiency and economy in animal physiology*. Cambridge: Cambridge University Press.
Lewin K., Lippett R., White R.K. (1939). Patterns of aggressive behaviour in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, vol. 10, no. 2, pp. 271–301. https://doi.org/10.1080/00224545.1939.9713366.
Lindblom C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79–88.
Lippitt R. (1940). An experimental study of the effect of democratic and authoritarian group atmospheres. *University of Iowa Studies in Child Welfare*, vol. 16, no. 3, pp. 43–195.
Lunenburg F.C. (2010). The decision-making process. *National Forum of Educational Administration and Supervision Journal*, vol. 27, no. 4, pp. 1–12.
Mann S., Wüstemann H. (2010). Efficiency and utility: An evolutionary perspective. *International Journal of Social Economics*, vol. 37, no. 9, pp. 676–685. https://doi.org/10.1108/03068291011062470.
Mark M.M., Henry G.T., Julnes G. (2000). *Evaluation: An integrative framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
Mills H.C. (1935). An Evaluation. *Journal of Higher Education*, vol. 6, no. 2, pp. 77–82.
Nathan R.P. (2001). Introduction (pp. 3–16). In: D. Forsyth (ed.). *Quicker, better, cheaper: Managing performance in American government*. Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
Negulescu O.-H. (2014). Using a decision-making process model in strategic management. *Review of General Management*, vol. 19, issue 1, pp. 111–123.
Novick D. (1954). *Which program do we mean in program budgeting*? P-530, Santa Monica, CA: RAND Corporation.
Novick D. (1962). *Program budgeting: Long-range planning in the Department of Defense*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM3359.html.
Novick D. (1969). Long-range planning through program budgeting: A better way to allocate resources. *Business Horizons*, vol. 12, issue 1, pp. 59–65. https://doi.org/10.1016/0007-6813(69)90112-8.
Pal L.A. (2011). Assessing incrementalism: Formative assumptions, contemporary realities. *Policy and Society*, vol. 30, issue 1, pp. 29–39. DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.12.004.
Patton M. (1997). *Utilization-focused evaluation. The new century text*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Pomeranz D. (2017). Impact evaluation methods in public economics: A brief introduction to randomized evaluations and comparison with other methods. *Public Finance Review*, vol. 45, issue 1, pp. 10–43. https://doi.org/10.1177/1091142115614392.
Rayo L., Becker G.S. (2007). Evolutionary efficiency and happiness. *Journal of Political Economy*, vol. 115, no. 2, pp. 302–337.
Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. 7th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
Rush B., Ogborne A. (1991). Program logic models: Expanding their role and structure for program planning and evaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 6, no. 2, pp. 95–106.
Rutgers M.R., Van der Meer H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, vol. 42, no. 7, pp. 755–779. https://doi.org/10.1177/0095399710378990.
Sayegh L., Anthony W.P., Perrewe P.L. (2004). Managerial decision-making under crisis: The role of emotion in an intuitive decision process. *Human Resource Management Review*, vol. 14, issue 2, pp. 179–199. https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2004.05.002.
Schick A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, vol. 26, no. 4, pp. 243–258. https://doi.org/10.2307/973296.
Siegelman N., Frost R. (2015). Statistical learning as an individual ability: Theoretical perspectives and empirical evidence. *Journal of Memory and Language*, vol. 81, pp. 105–120. DOI: 10.1016/j.jml.2015.02.001.
Simon H.A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper.
Spekle R.F., Verbeeten F.H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, vol. 25, issue 2, pp. 131–146.
Stame N. (2004). Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, vol. 10, no. 1, pp. 58–76. https://doi.org/10.1177/1356389004043135.
Stufflebeam D.L. (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, vol. 2001, issue 89, pp. 7–98. https://doi.org/10.1002/ev.3.
Suchman E.A. (1967). *Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs*. New York: Russell Sage Foundation.
Tsoukas H. (2017). Don't Simplify, complexify: From disjunctive to conjunctive theorizing in organization and management studies. *Journal of Management Studies*, vol. 54, issue 2, pp. 132–153. https://doi.org/10.1111/joms.12219.
Walker R.A. (1944). The relation of budgeting to program planning. *Public Administration Review*, vol. 4, no. 2, pp. 97–107.
Weiss C.H. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Weiss C.H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families (pp. 65–92). In: J. Connell, A. Kubish, L. Schorr, C. Weiss (eds.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. Washington, DC: Aspen Institute.
Williams D.W. (2002). Before performance measurement. *Administrative Theory & Praxis,* vol. 24, no. 3, pp. 457–486.
Williams D.W. (2004). Evolution of performance measurement until 1930. *Administration & Society*, vol. 31, no. 2, pp. 131–165. https://doi.org/10.1177/0095399704263473.
Witzel M. (2002). A short history of efficiency. *Business Strategy Review*, vol. 13, issue 4, pp. 38–47. https://doi.org/10.1111/1467-8616.00232.

References

Agafonov V.A. (1990). *Analiz strategiy i razrabotka kompleksnykh programm* [Analysis of strategies and development of integrated programs]. Moscow: Nauka.

Breusova A.G. (2015). Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh programm [Evaluation of the effectiveness of state programs]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika» – Vestnik of Omsk University. Series: Economics*, no. 2, pp. 128–136.

Zaytsev V.E. (2018). Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii: novye vyzovy [Assessment of state programs of the Russian Federation: New challenges]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik – Public Administration E-Journal*, issue 67, pp. 111–136.

Istomina N.A. (2011). Programmnyy podkhod v byudzhetnom planirovanii na federal'nom urovne: tendentsii stanovleniya i razvitiya [Program-based approach to budget planning at the federal level: Tendencies of formation and development]. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, no. 7, pp. 46–54.

Kizil' E.V. (2016). Otsenka vliyaniya obshchestvennykh zatrat na kriterii urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii [Assessing the impact of public spending on the criterion of the level of socio-economic development of a territory]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo – Russian Journal of Entrepreneurship*, vol. 17, no. 22, pp. 3129–3148. DOI: 10.18334/rp.17.22.36939.

Korneychuk B.V. (2018). Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh programm razvitiya obrazovaniya [Assessing the effectiveness of state programmes for education development]. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz – University Management: Practice and Analysis*, vol. 22, no 5, pp. 105–110. https://doi.org/10.15826/umpa.2018.05.053.

Tambovtsev V.L. (2008). *Osnovy institutsional'nogo proektirovaniya* [Foundations of institutional design]. Moscow: Infra-M.

Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2016). Programmno-tselevoe planirovanie: vchera, segodnya… Zavtra? [Program-target planning: Yesterday, today... tomorrow?]. *Voprosy Ekonomiki*, no. 6, pp. 76–90. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-6-76-90.

Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2017). Upravlencheskie otsenki regional'nykh organov vlasti: ekonomicheskaya teoriya i otechestvennaya praktika [Administrative evaluation of regional authorities: Economic theory and Russia's experience]. *Region: ekonomika i sotsiologiya – Region: Economics and Sociology*, no. 1, pp. 22–41. DOI: 10.15372/REG20170102.

Fonotov A.G. (1972). Tseli, otsenki, programmy [Goals, evaluation, programs]. *Tselevaya stadiya planirovaniya i problemy prinyatiya sotsial'no-ekonomicheskikh resheniy* [Target stage of planning and problems of making socio-economic decisions]. Moscow: TSEMI Academy of Sciences of the USSR. Pp. 34–45.

Shash N.N. (2015). Upravlenie effektivnost'yu gosudarstvennykh programm: metodologicheskie osnovy razrabotki programmnogo byudzheta [Management of the state-funded programs' efficiency: Methodological bases of development of a program-based budget]. *Upravlenets – The Manager*, no. 1(53), pp. 4–15.

Adelman C. (1993). Kurt Lewin and the origins of action research. *Educational Action Research*, vol. 1, no. 1, pp. 7–24.

Alexander J.K. (2008). *The Mantra of efficiency: From waterwheel to social control*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Andrews R., Entwistle T. (2013). Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, vol. 15, issue 2, pp. 246–264. https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725760.

Billig M. (2015). Kurt Lewin's leadership studies and his legacy to social psychology: Is there nothing as practical as a good theory? *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 45, issue 4, pp. 440–460. https://doi.org/10.1111/jtsb.12074.

Cabantous L., Gond J-P. (2011). Rational decision making as performative praxis: Explaining rationality's Éternel Retour. *Organization Science*, vol. 22, no. 3, pp. 573–586. DOI: 10.1287/orsc.1100.0534.

Cabantous L., Gond J-P., Johnson-Cramer M. (2010). Decision theory as practice: Crafting rationality in organizations. *Organization Studies*, vol. 31, no. 11, pp. 1531–1566. DOI: 10.1177/0170840610380804.

Calabretta G., Gemser G., Wijnberg N.M. (2017). The interplay between intuition and rationality in strategic decision making: A paradox perspective. *Organization Studies*, vol. 38, no. 3-4, pp. 365–401. https://doi.org/10.1177/0170840616655483.

Chen H.T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Thousand Oaks, CA: Sage

Chen M., Bargh J.A. (1999). Consequences of automatic evaluation: Immediate behavioral predispositions to approach or avoid the stimulus. *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 25, issue 2, pp. 215–224. doi: 10.1177/0146167299025002007.

Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 1–25. DOI: https://doi.org/10.2307/2392088.

Coryn C.L.S., Noakes L.A., Westine C.D., Schroter D.C. (2011). A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, vol. 32, no. 2, pp. 199–226. https://doi.org/10.1177/1098214010389321.

Devlin P.J. (2010). Exploring efficiency's dominance: The wholeness of the process. *Qualitative Research in Accounting & Management*, vol. 7, no. 2, pp. 141–162.

Dewey J. (1910). *How we think*. Boston: D. C. Heath and Company.

Elmer M.C. (1924). The evaluation and scoring of community activities. *American Journal of Sociology*, vol. 30, no. 2, pp. 172–176. https://doi.org/10.1086/213673.

Encinar M.-I. (2016). Evolutionary efficiency in economic systems: A proposal. *Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 39, issue 110, pp. 93–98.

Farmer D.J. (1994). Social construction of concepts: The case of efficiency. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 16, no. 2, pp. 254–262. https://doi.org/10.1177/0002764297041001003.

Fazio R.H., Sanbonmatsu D.M., Powell M.C., Kardes F.R. (1986). On the automatic activation of attitudes. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 50, issue 2, pp. 229–238. https://doi.org/10.1037/0022-3514.50.2.229.

Ferguson M.J., Zayas V. (2009). Automatic evaluation. *Current Directions in Psychological Science,* vol. 18, issue 6, pp. 362–366. DOI: 10.1111/j.1467-8721.2009.01668.x.

Gertler P., Martinez S., Premand P., Rawling B.L., Vermeersch J. (2007). *Impact evaluation in practice*. Washington, DC: World Bank.
Gresser K. (1973). Application of PPBS to R&D planning. *Research Policy*, vol. 2, issue 1, pp. 40–55. https://doi.org/10.1016/0048-7333(73)90016-4.
Hagen J. (1968). *Program Budgeting*. CSE Report No. 7. Center for the Study of Evaluation. Los Angeles: UCLA Graduate School of Education Available at: http://cresst.org/wp-content/uploads/R007.pdf.
Harlow R.L. (1973). On the decline and possible fall of PPBS. *Public Finance Quarterly*, vol. 1, no. 1, pp. 85–105. https://doi.org/10.1177/109114217300100109.
Hatry H.P. (1971). Status of PPBS in local and state governments in the United States. *Policy Sciences*, vol. 2, no. 2, pp. 177–189. https://doi.org/10.1007/BF01411222.
Havens H.S. (1976). MBO and program evaluation, or whatever happened to PPBS? *Public Administration Review*, vol. 36, no. 1, pp. 40–45.
Heckman J.J., Vytlacil E. (2005). Structural equations, treatment effects and economic policy evaluations. *Econometrica*, vol. 73, no. 3, pp. 669–738.
Heckman J., Smith J., Clements N. (1997). Making the most out of programme evaluations and social experiments: Accounting for heterogeneity in programme impacts. *Review of Economic Studies*, vol. 64, no. 4, pp. 487–535. https://doi.org/10.2307/2971729.
Hermann-Pawłowska K., Skórska P. (2017). A comprehensive review of the theory-based evaluation concepts (pp. 21–35). In: J. Pokorski, Z. Popis, T. Wyszyńska, K. Hermann-Pawłowska (eds.). *Theory-based evaluation in complex environments*. Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
Hitch C.J. (1969). What are the programs in planning, programming, budgeting? *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 2, issue 2-4, pp. 465–472.
Kahneman D., Knetsch J., Thaler R. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, issue 1, pp. 193–206. DOI: 10.1257/jep.5.1.193.
Keller H. (1968). *Development and history of the concept of PPB*. Paper presented at Institute on Program Planning and Budgeting Systems for Libraries. Detroit: Wayne State University. Available at: http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED045113.pdf.
Langley A., Mintzberg H., Pitcher P., Posada E., Saint-Macary J. (1995). Opening up decision making: The view from the black stool. *Organization Science*, vol. 6, no. 3, pp. 260–279.
Lauder G. (1992). An evolutionary perspective on the concept of efficiency: How does function evolve? (pp. 169–184). In: R. Blake (ed.). *Efficiency and economy in animal physiology*. Cambridge: Cambridge University Press.
Lewin K., Lippett R., White R.K. (1939). Patterns of aggressive behaviour in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, vol. 10, no. 2, pp. 271–301. https://doi.org/10.1080/00224545.1939.9713366.
Lindblom C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79–88.
Lippitt R. (1940). An experimental study of the effect of democratic and authoritarian group atmospheres. *University of Iowa Studies in Child Welfare*, vol. 16, no. 3, pp. 43–195.
Lunenburg F.C. (2010). The decision-making process. *National Forum of Educational Administration and Supervision Journal*, vol. 27, no. 4, pp. 1–12.
Mann S., Wüstemann H. (2010). Efficiency and utility: An evolutionary perspective. *International Journal of Social Economics*, vol. 37, no. 9, pp. 676–685. https://doi.org/10.1108/03068291011062470.
Mark M.M., Henry G.T., Julnes G. (2000). *Evaluation: An integrative framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
Mills H.C. (1935). An Evaluation. *Journal of Higher Education*, vol. 6, no. 2, pp. 77–82.
Nathan R.P. (2001). Introduction (pp. 3–16). In: D. Forsyth (ed.). *Quicker, better, cheaper: Managing performance in American government*. Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
Negulescu O.-H. (2014). Using a decision-making process model in strategic management. *Review of General Management*, vol. 19, issue 1, pp. 111–123.
Novick D. (1954). *Which program do we mean in program budgeting*? P-530, Santa Monica, CA: RAND Corporation.
Novick D. (1962). *Program budgeting: Long-range planning in the Department of Defense*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM3359.html.
Novick D. (1969). Long-range planning through program budgeting: A better way to allocate resources. *Business Horizons*, vol. 12, issue 1, pp. 59–65. https://doi.org/10.1016/0007-6813(69)90112-8.
Pal L.A. (2011). Assessing incrementalism: Formative assumptions, contemporary realities. *Policy and Society*, vol. 30, issue 1, pp. 29–39. DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.12.004.
Patton M. (1997). *Utilization-focused evaluation. The new century text*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Pomeranz D. (2017). Impact evaluation methods in public economics: A brief introduction to randomized evaluations and comparison with other methods. *Public Finance Review*, vol. 45, issue 1, pp. 10–43. https://doi.org/10.1177/1091142115614392.
Rayo L., Becker G.S. (2007). Evolutionary efficiency and happiness. *Journal of Political Economy*, vol. 115, no. 2, pp. 302–337.
Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. 7th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
Rush B., Ogborne A. (1991). Program logic models: Expanding their role and structure for program planning and evaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 6, no. 2, pp. 95–106.
Rutgers M.R., Van der Meer H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, vol. 42, no. 7, pp. 755–779. https://doi.org/10.1177/0095399710378990.

Sayegh L., Anthony W.P., Perrewe P.L. (2004). Managerial decision-making under crisis: The role of emotion in an intuitive decision process. *Human Resource Management Review*, vol. 14, issue 2, pp. 179–199. https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2004.05.002.

Schick A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, vol. 26, no. 4, pp. 243–258. https://doi.org/10.2307/973296.

Siegelman N., Frost R. (2015). Statistical learning as an individual ability: Theoretical perspectives and empirical evidence. *Journal of Memory and Language*, vol. 81, pp. 105–120. DOI: 10.1016/j.jml.2015.02.001.

Simon H.A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper.

Spekle R.F., Verbeeten F.H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, vol. 25, issue 2, pp. 131–146.

Stame N. (2004). Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, vol. 10, no. 1, pp. 58–76. https://doi.org/10.1177/1356389004043135.

Stufflebeam D.L. (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, vol. 2001, issue 89, pp. 7–98. https://doi.org/10.1002/ev.3.

Suchman E.A. (1967). *Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs*. New York: Russell Sage Foundation.

Tsoukas H. (2017). Don't Simplify, complexify: From disjunctive to conjunctive theorizing in organization and management studies. *Journal of Management Studies*, vol. 54, issue 2, pp. 132–153. https://doi.org/10.1111/joms.12219.

Walker R.A. (1944). The relation of budgeting to program planning. *Public Administration Review*, vol. 4, no. 2, pp. 97–107.

Weiss C.H. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weiss C.H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families (pp. 65–92). In: J. Connell, A. Kubish, L. Schorr, C. Weiss (eds.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. Washington, DC: Aspen Institute.

Williams D.W. (2002). Before performance measurement. *Administrative Theory & Praxis,* vol. 24, no. 3, pp. 457–486.

Williams D.W. (2004). Evolution of performance measurement until 1930. *Administration & Society*, vol. 31, no. 2, pp. 131–165. https://doi.org/10.1177/0095399704263473.

Witzel M. (2002). A short history of efficiency. *Business Strategy Review*, vol. 13, issue 4, pp. 38–47. https://doi.org/10.1111/1467-8616.00232.

Информация об авторе

Тамбовцев Виталий Леонидович

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, экономический факультет. **Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова** (119991, РФ, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 3-й новый учебный корпус). E-mail: vitalytambovtsev@gmail.com.

Information about the author

Vitaly L. Tambovtsev

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher. **Lomonosov Moscow State University. Faculty of Economics** (3 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russia). E-mail: vitalytambovtsev@gmail.com.