

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ — ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА И НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА
НАЦИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

А.С. Автономов, Н.Л. Хананашвили

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

**Москва
2014**

ББК 60.561.7+67.400.7

А 22

Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка социальных проектов : учебное пособие / под общ. ред. А.С. Автономова. М. : Издательская группа «Юрист», 2014. — 240 с. ISBN 978-5-91835-237-3

Введение, главы 5, 7, заключение — совместно А.С. Автономов и Н.Л. Хананашвили

Главы 1, 2, 6, 8 — А.С. Автономов

Главы 3, 4, 9 — Н.Л. Хананашвили

Рецензенты: **Ключарёв Г.А.**, доктор философских наук, профессор,
Королёв С.В., доктор юридических наук, профессор

Данная публикация осуществлена в рамках проекта «Формирование экспертно-аналитической гражданской сети», выполненного на средства субсидии, предоставленной Министерством экономического развития Российской Федерации.

Настоящее пособие представляет собой продолжение работы авторов над темой формирования методических основ оценочной деятельности, прежде всего в области оценки социальных проектов и программ. Развитие социально-проектной деятельности и продвижение основ проектной культуры до настоящего времени остается одной из наиболее актуальных задач современной социальной политики в России. Данное методическое пособие может представлять интерес для специалистов, действующих в сфере социального проектирования и занимающихся экспертизой социальных программ и проектов, представителей органов власти, для активистов НКО, имеющих определенный опыт в социальном проектировании, для студентов, аспирантов, преподавателей политологических, социологических и экономических учебных заведений.

ISBN 978-5-91835-237-3

© Автономов А.С., Хананашвили Н.Л., 2014
© Оформление ООО «Издательство «Юрист», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Понятия оценки и оценивания	9
Глава 2. Понятие проекта и сущность проектного подхода	25
Глава 3. Написание социального проекта для заявки на финансирование (субсидия, грант).....	47
Глава 4. Роль и место оценки в управлении проектом	101
Глава 5. Организация оценивания социального проекта	117
Глава 6. Методы оценки социальных проектов.....	155
Глава 7. Технологичность социального проектирования и оценки	182
Глава 8. Очерк истории развития оценки проектов.....	192
Глава 9. Обучение оценке и оценка внутри обучения.....	202
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	233

ВВЕДЕНИЕ

Решение разнообразных проблем составляет одну из характерных черт человеческой деятельности. Чем сложнее проблема сама по себе, чем больше факторов влияют на разрешение проблемы, тем более совершенный инструментарий необходимо привлекать заинтересованным лицам для достижения искомого результата. Для того чтобы разобраться со сложными проблемами, требуется инструментарий, базирующийся на достижениях науки. А для освоения такого инструментария нужно обучение с использованием соответствующих методик. Одним из современных инструментов, обеспечивающих решение сложных проблем, служит проектный подход. На решение общественно значимых проблем нацелены проекты, обычно именуемые социальными. Управление социальными проектами может осуществляться государственными или муниципальными органами и организациями либо неправительственными некоммерческими или коммерческими организациями. Вместе с тем за социальную политику в целом несет ответственность государство, поэтому реализация социальных проектов, вне зависимости от того, кто осуществляет каждый из них, в конечном счете вписывается в систему государственного управления. Во все времена после появления государственности сохраняют насущность вопросы обеспечения качества государственного и муниципального управления. Одним из важнейших и обеспечивающих качественность компонентов управления вообще и управления проектами в частности является оценка.

Особенно заметен дефицит качества государственного и муниципального управления в периоды кризисов и экономической

неустойчивости, когда управленческие недостатки оказываются затруднительным компенсировать вливанием дополнительных ресурсов. Комплексный характер требующих решения социальных задач, сложность управления процессами в социальной сфере, разнообразие факторов, порождающих социальные проблемы, неоднозначность и трудная предсказуемость их последствий не оставляют сомнений в том, что многие ранее сформулированные и долгое время применявшиеся модели управления по каким-то причинам не срабатывают.

Недостаточность качества управления ощущается в странах, где уровень управленческой культуры находится на не отвечающем современным требованиям уровне. Вполне правомерно будет сказать, что в России сегодня довольно слабо обеспечивается соблюдение требований эффективного расходования финансовых средств, прежде всего средств из бюджета, что явствует из периодически публикуемых материалов Счетной палаты Российской Федерации. Непрозрачность бюджетного процесса, отсутствие стандартов оценки эффективности расходования средств (аудита эффективности), сохраняющаяся острая нехватка кадров, профессионально работающих в сфере оценки социальных проектов и процессов, — все это лишь те или иные отдельные элементы проблемы, именуемой дефицитом современной управленческой культуры.

Однако для восполнения имеющегося дефицита необходимы знания, практические умения и навыки, связанные с пониманием того, что же такое эффективное расходование средств, как оно обеспечивается, а также способа мышления, ориентированного на готовность, с одной стороны, к критичному восприятию действительности и, с другой, одновременно к конструктивному действию по планомерному улучшению ситуации. Отсутствие такого сочетания заметно повышает риски напрасного расходования средств, направляемых в социальную сферу, либо резкого сокращения государственных социальных инвестиций.

Актуальность подобного инвестирования с начала 1990-х гг. сохраняет свою остроту. Преодоление гражданами социального иждивенчества остается хотя и актуальной задачей, но трудно выполнимой — прежде всего вследствие относительно низкого качества выполнения государством социальной и инвестиционной функций.

Рост социального расслоения и крайне слабая отдача от вложений в социальную сферу; восприятие этой самой сферы в качестве безвозвратных государственных расходов; разработка и предъявление все новых и новых «национальных проектов», не имеющих каких-либо зримых, измеримых и долгосрочно устойчивых социальных результатов; рост недовольства граждан результатами осуществляемой политики — все это свидетельствует о невысоком уровне качества управления социальными процессами в обществе.

Вместе с тем некоторые политические решения, например постепенный возврат к пониманию важности поддержки социально ориентированной деятельности неправительственных некоммерческих организаций, демонстрируют разнообразие взглядов и подходов к решению проблем социальной сферы в той же системе государственного управления.

Значимость оценочной деятельности высока практически в любой сфере управления общественными делами, будь то долгосрочное стратегическое планирование либо выделение небольших средств для поддержки гражданских инициатив органом местного самоуправления. непонимание этого приводит к неизбежным и существенным финансовым потерям, не говоря уже о неизбежных социальных издержках.

Настоящее пособие стало результатом уже более чем пятнадцатилетних теоретических изысканий, преподавания и практической деятельности авторов в сфере оценки социальных проектов. Оно рассчитано на широкий круг читателей, но непосредственно использовано при реализации социального проекта

«Формирование экспертно-аналитической гражданской сети», поддержанного субсидией Министерства экономического развития Российской Федерации.

Для России проектов подобного масштаба по данной теме до настоящего времени не было. В ходе проекта проводится четыре независимых друг от друга 72-часовых обучающих курса для представителей социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), имеющих заметный практический опыт составления и выполнения (а иногда — и оценки социальных проектов) из восьми федеральных округов. Учебные группы по округам разделены на пары: Дальневосточный и Сибирский федеральные округа, Уральский и Приволжский, Северо-Кавказский и Южный, Северо-Западный и Центральный.

Каждый обучающий курс состоит из двух трехдневных очных семинаров и практической части, планируемой и осуществляемой созданными в ходе первого семинара малыми группами, по мониторингу реализуемых региональных проектов. Таким образом, проект рассчитан на практико-ориентированное обучение примерно 100 активистов из российских СО НКО.

Вместе с тем в основу данного учебного пособия положено методическое пособие, подготовленное и изданное авторами в 2010 г.¹ в рамках социального проекта (предусматривавшего 74-часовой обучающий курс) «Школа активного гражданства (ШАГ). Написание, выполнение и оценка социальных проектов», реализованного в 2009 г. Национальной ассоциацией благотворительных организаций на средства субсидии Правительства Москвы, предоставленной через Комитет общественных связей г. Москвы.

Активность участников указанных и иных проектов, стремление к конструированию и формулированию предложений по улучшению процедур выдачи субсидий (грантов), качества выполнения

¹ Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании / под общ. ред. А.С. Автономова. М., 2010.

и к обеспечению роста эффективности выполняемых проектов свидетельствует о возможности формирования сплоченной группы специалистов, готовых стать центром консолидации усилий активистов гражданского общества по созданию в России сообщества оценщиков социальных проектов.

ГЛАВА 1

ПОНЯТИЯ ОЦЕНКИ И ОЦЕНИВАНИЯ

Разнообразие понимания оценки. Слово «оценка», являющееся однокоренным словам «цена», «ценность», «оценивание», «оценить», «оценивать», имеет широкое хождение в русском языке и применяется как в разговорной речи, так и в качестве специального термина в различных дисциплинах. Так, слова «оценка», «оценить», «оценивать» применяются в математике, математической статистике, метрологии, социологии, экономике, политологии, юриспруденции и др. Значение термина «оценка» (как и «оценивать», «оценить») в каждой дисциплине, конечно же, неодинаково, но, несмотря на специфику понимания этого термина в составе каждого комплекса знаний и практических навыков, в соответствующих определениях просматривается нечто общее, восходящее к изначальному смыслу данного слова. В результате этого разнообразия определений оценки, хотя и не позволяет считать все термины «оценка», используемые в повседневной речи и в ряде дисциплин, синонимами, но и не делает их омонимами, образуя некое семантическое единство понимания оценки.

Оценку в самом общем виде можно определить как установление выраженной в каких-либо характеристиках или единицах измерения степени достоинства явления — человека, вещи, процесса. В такое понимание вполне укладывается и установление цены вещи (комплекса вещей) или услуги в денежном выражении, и выявление морально-нравственных и деловых качеств конкретного человека, и определение успешности или неуспешности процесса обучения, исходя из уровня знаний ученика, что обычно выражается в отметках или баллах, и получение с помощью функции или формулы прогноза

неизвестной величины, и осуждение или одобрение того или иного поступка в соответствии с общепринятыми критериями восприятия поведения, и выражение экспертного мнения о причинах и последствиях того или иного события и т.д. В данном учебном пособии разбираются не все и не всякие определения оценки и оценивания, а только такие, которые необходимы для того, чтобы разобраться в том, на основании чего принимается решение о реализации социального проекта, что влияет на управление социальным проектом, как определяется результативность социального проекта и возможное постпроектное развитие ситуации.

Слова с корнем «цен» (т.е. «оценка», «оценивание», «цена» и др.) в русский язык перешли из древнего славянского языка, свидетельством чего является наличие слов с таким же корнем в других славянских языках, правда, иногда в несколько измененном виде, что связано с присущим каждому языку чередованием и произношением гласных. В отношении цены, в частности, исходным словом было *kaīna, которое трансформировалось в cēna, затем — в «цена» после монофтонгизации дифтонга «ai» в «ё», изменения перед «ё» «k» в «ц» и «ё» в «е». Рассматриваемый корень весьма древнего происхождения. Он присутствует и в латыни: cēnsēre («оценивать», «устанавливать или определять цену» и пр.), первое лицо которого в настоящем времени спрягается как cēnsēō («я оцениваю», «я думаю», «я полагаю», «я сужу», «я выступаю за», «я устанавливаю», «я постановляю», «я считаю», «я оцениваю»). От этого же корня произошло и латинское слово censa в значении «оценка». Данный корень имелся еще в протоиндоевропейском языке: *k̑ns-eh-, *k̑ns-eie-, что означало «объявлять». Затем из протоиндоевропейского языка этот корень переходил в более поздние языки, позволяя создавать слова, отличающиеся по своему значению от более древних, сохраняя, тем не менее, определенную смысловую генетическую преемственность. В частности, в языке времен «Авесты» слово kaēnā означало «наказание», «возмездие». Так указанный корень дожил до древнего

общеславянского языка, а из него перешел в современные славянские языки, в том числе и в русский.

Определения оценки, оценивания и оценочной деятельности в отношении социальных проектов. *Под оценкой социального проекта понимается вынесение суждения о достоинствах и недостатках такого проекта с выводом о степени годности его для реализации, о ходе его выполнения, о достигнутом результате, об эффекте по его завершении.* Таким образом, оценка представляет собой некий процесс сопоставления имеющихся данных о проекте для составления мнения и подведения некоего итога, имеющего модальный характер. В результате указанных действий происходит установление ценности социального проекта, ценности планируемых или полученных благодаря такому проекту результатов, а ценность, как известно, представляет собой благо, находящееся в некотором соотношении с другими благами. Иными словами, оценка позволяет судить о том, какое благо несет в себе осуществление социального проекта, каково место предполагаемого к получению или уже полученного в результате реализации социального проекта блага в иерархии благ, насколько эффективно планируется использовать или уже использованы наличные и привлеченные ресурсы, насколько живучими должны оказаться или уже оказались результаты проекта.

Оценка как процесс связана между тем с другим процессом — оцениванием. Обоим этим процессам отводится важная роль в социальном проектировании, но при этом требуется их различение. *Под оцениванием социального проекта понимается подготовка к вынесению суждения о достоинствах и недостатках такого проекта, о ходе его выполнения, о достигнутом результате, об эффекте по его завершении.* Итак, в ходе оценивания происходит ознакомление с проектом (проектами), усвоение приоритетов, определяющих характер и содержание проекта (проектов), изучение условий конкурса, если отбор проектов для финансирования осуществляется на конкурсной основе, выбор методов оценки,

ознакомление с формой (или формами) отчета о проведенной оценке, доработка или даже разработка таких форм, если это предусмотрено условиями привлечения оценщика, освоение (если это необходимо) методов, которые будут применяться в ходе оценки проекта (проектов), выбор методов сбора данных о ходе выполнения социального проекта, его результатах, эффекте по его завершении, сбор и рассмотрение таких данных, однако не выносятся суждение о достоинствах и недостатках социального проекта, не делается вывод о степени годности социального проекта для реализации, о ходе его выполнения, о полученном результате, об эффекте по его завершении.

Наряду с оценкой и оцениванием используется и термин «оценочная деятельность». В связи с этим представляется необходимым разобраться в том, что такое оценочная деятельность. *Под оценочной деятельностью в социальном проектировании понимается активное поведение эксперта, привлеченного для вынесения суждения о достоинствах и недостатках социального проекта с окончательным выводом о годности такого проекта для реализации, во взаимодействии с заказчиками, исполнителями, бенефициарами проекта, другими экспертами, органами государственной власти и местного самоуправления, государственными, муниципальными и неправительственными организациями.* Другими словами, оценочная деятельность охватывает и оценку, и оценивание (как они были определены выше), и создание и поддержание инфраструктуры для проведения оценивания и оценки, и взаимодействие оценщиков в ходе формирования среды, способствующей развитию оценочного дела, и многое иное.

В связи с этим невозможно не обратиться к определению оценочной деятельности, данному в Федеральном законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» 1998 г. (с многочисленными изменениями и дополнениями в редакции 2014 г.)², не

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160098/?frame=6 (дата обращения: 13 июня 2014 г.).

останавливаясь пока на рассмотрении указанного Федерального закона в целом. Согласно ст. 3 упомянутого Федерального закона, *«для целей настоящего Федерального закона под оценочной деятельностью понимается профессиональная деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости»*. В данную статью изменения вносились дважды: федеральными законами от 27 июля 2006 г. № 157-ФЗ и от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ, — но сути определения указанные изменения не касались. Исходя из этого определения, можно прийти к выводу о том, что российский законодатель рассматривает оценочную деятельность как идентичную оценке. В цитате определение термина «оценка» отсутствует, однако сам термин (обычно в словосочетаниях «проведение оценки», «провести оценку», «объект оценки») применяется довольно часто, по крайней мере гораздо чаще, чем термин «оценочная деятельность».

Разобраться в том, как понимается оценка в данном Федеральном законе, можно только исходя из контекста формулировок соответствующих статей. К примеру, в ч. 1 ст. 6 рассматриваемого Федерального закона говорится: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования, физические лица и юридические лица имеют право на проведение оценщиком оценки любых принадлежащих им объектов оценки на основаниях и условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом». А в ч. 2 той же статьи указывается: «Право на проведение оценки объекта оценки является безусловным». В ст. 7 появляется, хотя и не определяется, термин «договор об оценке объекта оценки» (в дальнейшем термин используется в Федеральном законе), а в ст. 10 закрепляются обязательные требования к договору на проведение оценки. Статья 8 называется «Обязательность проведения оценки объектов оценки», а ст. 11 — «Общие требования к содержанию отчета об оценке объекта оценки». Примеры можно продолжить, но уже приведенные

примеры показывают, что термин «оценка» применяется в рассматриваемом Федеральном законе систематически, причем именно в смысле установления в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости.

Таким образом, в упомянутом Федеральном законе термин «оценка» равнозначен термину «оценочная деятельность», а термин «проведение оценки» — термину «осуществление оценочной деятельности». Это — странно, так как в соответствии с правилами юридической техники два термина не могут в одном и том же законе применяться в одинаковом смысле. Особенно удивительно, что одному из терминов в Федеральном законе дано определение, однако в тексте Закона главным образом используется как равнозначный ему другой термин, не имеющий определения в самом Законе, хотя и широко известный в бытовой речи.

Вместе с тем следует признать, что название указанного Федерального закона не раскрывает его содержание, поскольку он посвящен не только собственно оценке, но и другим вопросам — функционированию саморегулируемых организаций оценщиков, статусу оценщика, договору о проведении оценки, статусу эксперта саморегулируемой организации и т.п., другими словами, предмет Федерального закона существенно шире оценки с оцениванием, и он в самом деле регулирует оценочную деятельность.

Отражение официального российского понимания оценки, оценивания и оценочной деятельности в их правовом регулировании. В нормативных правовых актах обычно содержатся определения того, что служит предметом их регулирования. Следовательно, изучив нормативные правовые акты, посвященные оценке, оцениванию, оценочной деятельности, можно узнать их легальные определения, под которыми понимаются дефиниции, представленные в законе или иных правовых актах. Легальные определения, конечно, могут не раскрыть во всей полноте понятия рассматриваемых явлений, поскольку не нацелены на достижение

указанной полноты, а подчинены задачам регулирования некоторых (отнюдь не обязательно всех) общественных отношений в конкретной обстановке, и такие задачи решает нормотворец путем принятия соответствующего акта. Тем не менее легальные определения дают нам представление о том, как понимает нормотворец соответствующее явление, какие правовые последствия вытекают из такого понимания. Выше уже было представлено и разобрано определение оценочной деятельности, содержащееся в Федеральном законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Итак, ясно, что одним из основных законодательных актов в России, регулирующих различные аспекты деятельности, связанные с оценкой, является уже частично рассматривавшийся выше Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Вместе с тем указанный Федеральный закон регулирует, пусть и достаточно подробно, все же весьма узкую сферу оценки, а именно — сферу, касающуюся установления исключительно в денежном выражении стоимости имущества (движимого, недвижимого, отдельных вещей, комплекса вещей), работы, услуг, информации, а также прав требования и материальных обязательств (долгов). Но даже и в этой узкой сфере упомянутый Федеральный закон охватывает не все случаи оценки. Например, далеко не все оценщики ломбардов, комиссионных и антикварных магазинов отвечают всем требованиям, предъявляемым к оценщикам данным Федеральным законом (в частности, обязательное вхождение в саморегулируемую организацию).

При этом надо иметь в виду, что Федеральным законом регулирование оценки не ограничивается. Органами исполнительной власти одобряются нормативные правовые акты, развивающие положения Федерального закона. Так, Приказом № 254 Министерства экономического развития России от 20 июля 2007 г. утвержден Федеральный стандарт оценки «Требования к отчету об оценке».

Между тем органы исполнительной власти России принимают также нормативные правовые акты, не опирающиеся на указанный выше Федеральный закон и регулирующие иную сферу оценки, нежели та, которой посвящен этот Федеральный закон. Одним из таких нормативных правовых актов являются утвержденные Приказом № 690 Министерства экономического развития от 20 ноября 2013 г. (Приказ зарегистрирован Министерством юстиции России 3 февраля 2014 г.) Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Обратим внимание на то, что данные Методические указания регулируют оценку (хотя и не содержат определения оценки), наряду с другими вопросами, одной из разновидностей социальных проектов — государственных программ. Эти методические указания отнюдь не первые утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации: ранее методические указания одобрялись в 2010 и 2012 гг. С принятием новых методических указаний прежние отменялись тем же приказом, которым утверждались новые.

В п. 1 рассматриваемых Методических указаний говорится, что они «определяют требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ»³. А п. 5 Методических указаний в качестве одного из принципов формирования государственных программ предусматривает «проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ».

³ Российская газета. Федеральный выпуск. № 6349. 14.04.2014.

В качестве Приложения 2 к исследуемым Методическим указаниям действуют «Требования к оценке эффективности государственной программы». Предусмотрены: оценка степени реализации мероприятий; оценка степени соответствия запланированному уровню затрат; оценка эффективности использования средств федерального бюджета; оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм (федеральных целевых программ); оценка эффективности реализации подпрограммы (федеральной целевой программы); оценка степени достижения целей и решения задач государственной программы.

Нормативное регулирование оценки социальных проектов осуществляется также, например, актами о проведении конкурсов для предоставления финансирования (путем выделения грантов, субсидий и т.д.) проектов, поддержанных в результате таких конкурсов. В ряде случаев нормативно регулируется проведение мониторинга тех или иных социальных проектов, а также итоговая оценка.

В современной России, наряду с оценкой социальных проектов, есть и другие сферы оценки, регулируемые различными нормативными правовыми актами при отсутствии закона. К примеру, оценка эффективности работы государственных органов и государственных служащих начала в России активно развиваться с середины первого десятилетия XXI столетия. Юридической основой развития такой оценки послужил Указ Президента Российской Федерации № 1131 от 27 сентября 2005 г. «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» (с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 26 июля 2008 г.).

Указ Президента РФ закрепил общие принципы оценки, а установление конкретных квалификационных требований возложено на сами государственные органы. Ввиду этого каждый из органов

стал принимать соответствующие нормативные акты. Приведем всего несколько примеров: Приказ Министерства регионального развития РФ от 6 ноября 2006 г. № 126 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных служащих центрального аппарата Министерства регионального развития Российской Федерации»; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 ноября 2006 г. № 798 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации»; Приказ Министерства иностранных дел РФ от 29 марта 2007 г. № 4418 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, территориальных органов-представительств МИД России на территории Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации»; Приказ Министерства внутренних дел РФ от 4 декабря 2007 г. № 1155 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ Министерства культуры РФ от 22 сентября 2008 г. № 101 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Министерства культуры Российской Федерации». Названия приказов, как это видно из приведенных примеров, несмотря на отдельные нюансы, в целом сходны, но конкретные квалификационные требования зависят

как от функций органа исполнительной власти, так и от специфики должности.

Регулирование оценки эффективности работы чиновников планируется поднять на законодательный уровень. В Министерстве труда РФ в 2013–2014 гг. подготовлен проект федерального закона, предусматривающего внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нацеленных на внедрение и расширение оценки, проводимой независимо от ведомств, как при наборе лиц на государственную службу, так и при оценке работы чиновников. В частности, сегодня тестирование соискателей тех или иных должностей на государственной гражданской службе проводится кадровыми подразделениями соответствующих государственных органов, а указанные поправки в Федеральный закон предполагают подобное тестирование проводить в специальных оценочных центрах⁴.

Впрочем, Министерство труда России в последнее время довольно активно готовит проекты федеральных законов, предусматривающие внедрение оценки в иных, нежели установление стоимости, сферах. Так, 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «О специальной оценке условий труда»⁵. Данный Федеральный закон (ч. 1 ст. 3) определяет регулируемую им оценку следующим образом: «Специальная оценка условий труда является единым комплексом последовательно осуществляемых мероприятий по идентификации вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса (далее также — вредные и (или) опасные производственные факторы) и оценке уровня их воздействия на работника с учетом отклонения их фактических значений от установленных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом

⁴ URL: <http://www.8hours.ru/articles/ohrana-truda/karera/obyazatelnyy-test-dlya-chi-povnikov> (дата обращения: 25 июня 2014 г.).

⁵ Российская газета. Федеральный выпуск. № 6271. 30.12.2013.

исполнительной власти нормативов (гигиенических нормативов) условий труда и применения средств индивидуальной и коллективной защиты работников». Дефиниция получилась неудачная, так как оценка специальных условий труда определяется не только как комплекс мероприятий, но также как оценка уровня воздействия вредных факторов на работника, т.е. оценка — это оценка (наряду с комплексом мероприятий). Между тем определять и определить нечто через него самого невозможно фактически и нельзя по правилам логики. В логике это называется тавтологией в определении и считается ошибкой в определении понятий⁶. В то же время сам по себе указанный Федеральный закон расширяет возможности применения оценки и оценочных технологий в сфере улучшения условий труда, что весьма положительно с различных точек зрения, в том числе и с точки зрения расширения внедрения оценки и оценочной деятельности за пределами установления стоимости имущества в денежном измерении.

Еще одной сферой, где активно внедряется оценка, является нормотворческая деятельность. Юридической основой для такого внедрения служит постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁷. Упомянутое постановление Правительства России не содержит определения оценки регулирующего воздействия (ОРВ), но в одобренных на его основе Приказом Министерства экономического развития РФ от 25 сентября 2012 г. № 623

⁶ Коңдаков Н.И. Логический словарь. М., 1971. С. 371.

⁷ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=139421> (дата обращения: 13 июня 2014 г.).

Методических рекомендациях по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации говорится, «что процедура ОРВ заключается в анализе проблем и целей государственного регулирования, выявлении и оценке альтернативных вариантов решения проблем, а также определении связанных с ними выгод и издержек социальных групп (в том числе хозяйствующих субъектов, граждан (потребителей), государства и общества в целом), подвергающихся воздействию государственного регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта государственного регулирования». Все это способствовало внедрению ОРВ и в субъектах РФ. Так, Правительство Ивановской области приняло постановление от 17 декабря 2013 г. № 534-п «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ивановской области»⁸, Правительство Удмуртской Республики — постановление от 3 декабря 2012 г. № 526 «Об утверждении порядка проведения процедуры оценки регулирующего воздействия в Удмуртской Республике»⁹.

А составной частью технико-экономического обоснования хозяйственного проекта является оценка воздействия на окружающую среду.

Таким образом, как это видно из представленного выше обзора, правовое регулирование оценки в современной России весьма фрагментированно и бессистемно. Нормативные правовые акты, посвященные оценке, оцениванию, оценочной деятельности, появлялись хаотично, какой-либо стратегии в разработке и принятии таких актов не просматривается. При этом закон, который, казалось бы, должен иметь наиболее общий характер (Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»), на деле посвящен лишь одной и сравнительно узкой сфере оценки,

⁸ URL: http://derit.ivanovoobl.ru/razvitie-oblasti/administrativnaya_reforma/komissiya/orv_npa.php (дата обращения: 25 июня 2014 г.).

⁹ URL: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/> (дата обращения: 25 июня 2014 г.).

а другие виды (сферы) оценки регулируются отдельными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами министерств. В подавляющем большинстве действующих нормативных правовых актов избегаются определения оценки, а те легальные определения, которые были приведены и разобраны, страдают показанными выше недостатками. Очевидно, без системного совершенствования законодательства в нашей стране весьма затруднительно, если вообще возможно, обеспечить развитие оценочной деятельности и эффективное внедрение оценки и оценивания в разных сферах деятельности.

Мониторинг и оценка. Слово «мониторинг», будучи заимствованным из английского языка, в современном русском языке приобрело несколько значений. В той степени, в какой это касается социальных проектов и их оценки, *мониторинг можно определить как систематический сбор, фиксирование, хранение и исследование ключевых данных о параметрах состояния осуществляемого социального проекта.* Мониторинг играет важную роль при проведении промежуточных (формирующих), итоговой (суммирующей) и постпроектной (оценка воздействия) оценок. Без мониторинга проведение таких оценок невозможно. Вместе с тем нельзя путать мониторинг с оценкой. При проведении мониторинга не выносятся суждения о достоинствах и недостатках соответствующего проекта с выводом о ходе его реализации, о достигнутом результате, о полученном эффекте, хотя и собираются и исследуются необходимые для этого данные. В то же время внутри мониторинга применяются оценка и оценивание: в частности, оцениваются методы сбора данных с точки зрения их применимости в конкретном случае, оценивается достоверность собранных данных, их значимость (мониторинг позволяет по набору сравнительно немногих, но по-настоящему ключевых данных судить о состоянии процесса, явления, вещи в целом и об изменении такого состояния с течением времени).

Возможен мониторинг внутренний, организуемый самими исполнителями, и внешний, проводимый по решению, принятому

вне круга исполнителей. Внешний мониторинг может быть организован по инициативе, например, организации, предоставившей финансирование (грант, субсидию и пр.), налоговых органов и т.д. Внутренний мониторинг необходим исполнителям, поскольку, не имея данных, невозможно управлять проектом, невозможно оценить успешность или неуспешность продвижения к цели проекта, эффективность принимаемых мер. Вместе с тем внутренний мониторинг нацелен, прежде всего, на решение внутренних управленческих задач. А для того, чтобы у органов, организаций и людей, не входящих в состав исполнителей, сложились объективные представления о реализации проекта. Для внешнего мониторинга оптимально приглашение независимых специалистов, которые не имеют интереса в осуществлении проекта, но также не имеют и предубеждений против проекта и при этом не связаны непосредственно с деятельностью заказчиков мониторинга. И все же внешний (по отношению к проекту) заказчик имеет влияние на содержательную сторону мониторинга, так как заказчик ставит перед специалистами задачи, которые решаются в ходе мониторинга.

Естественно, для проведения мониторинга необходимы средства. В международных организациях считается обычной практикой закладка в бюджет проекта 5% от общей суммы, выделенной на финансирование проекта, для расходов на ведение мониторинга данного проекта¹⁰.

Для сбора данных используют разнообразные методы: изучение документов, средств массовой информации, электронных ресурсов, калькуляция, визуальный осмотр, включенное наблюдение, беседа, анкетирование, интервью, в том числе углубленное интервью, фокус-группы, опрос, моделирование и др. Каждый из методов имеет свои достоинства и ограничения, поэтому оптимальным является использование нескольких методов в зависимости от характера социального проекта. Подробное рассмотрение отдельных методов, применяемых в ходе мониторинга, не

¹⁰ Results-Based Management (RBM). Guiding Principles. Paris, 2008. P. 15.

входит в задачи данной главы (о мониторинге речь идет также в главе 4, а методы сбора данных рассматриваются в главе 5), посвященной понятиям оценки и оценивания, однако без упоминания мониторинга понимание оценки социальных проектов было бы неполным.

ГЛАВА 2

ПОНЯТИЕ ПРОЕКТА И СУЩНОСТЬ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА

Проект и человеческая деятельность. Одним из базовых понятий в рамках социального проектирования является, само собой разумеется, понятие проекта. Разобраться в этом тем более важно в современной ситуации, когда в нашей стране слово «проект» используется весьма часто к месту и не к месту. При этом НКО, например, начиная с 1990-х гг., чаще всего воспринимают проект как нечто подготовленное для получения полного или частично-стороннего финансирования (т.е. финансирования не из своих собственных ресурсов), далеко не всегда подходя к проекту как к своим взаимосвязанным мероприятиям, если на них находят ресурсы внутри самой организации. Как бы то ни было, слово «проект» с рубежа XX–XXI вв. стало в нашей стране остро модным, и им зачастую обозначают то, что проектом, по сути, не является и даже не может являться. В результате этого не только допускаются просчеты и ошибки, но и искажается представление о проектах и опорочивается проектный подход, что подрывает доверие к нему и сужает круг лиц, его применяющих. А между тем проектный подход служит действенным инструментом организации человеческой деятельности.

Люди использовали элементы проектного подхода издавна, еще до того, как раскрыли, осознали и изучили проектный подход, освоили его применение на научной основе; точно так же, как люди пользовались, например, огнем задолго до того, как открыли физическую и химическую сущность данного явления. Природные и социальные явления развиваются по своим, внутренне присущим

им законам, открытие которых не означает, что само явление не существовало до открытия и что те или иные производимые явления эффекты не могли использоваться с определенным успехом. Однако только научное освоение какого-либо явления и законов его существования и развития создает условия для того, чтобы в полной мере воспользоваться возможностями, заложенными в самом явлении.

Проект — это одно из явлений, структурно связанных с целесообразной человеческой деятельностью. В силу того, что целесообразная деятельность присуща людям со времени возникновения человечества, отдельные элементы, системно объединенные в то, что сегодня именуют проектом, осознанно и неосознанно включались в состав целесообразной человеческой деятельности. Сама человеческая деятельность в конце концов превратилась в объект научного исследования, что привело к целому ряду открытий, в том числе в отношении такого явления, как проект.

Прежде чем перейти в сферы экономики, политики, социальных отношений, термин «проект» в течение довольно длительного времени применялся в технике, архитектуре и т.п. Другими словами, первоначально проектный подход применялся в отношении изготавливаемых человеком вещей. Под проектом также понимали документ, подготовленный до его официального утверждения (впрочем, отметим: документ — это также изготовленная человеком вещь). Очевидно, при изготовлении вещей существенно легче было внедрить проектные начала, чем в сфере социальных, экономических и политических отношений. Вместе с тем довольно давно (возможно, в связи с подготовкой документов до их утверждения) устоялось и представление о проекте¹¹ как о предложении какой-либо меры с мотивировкой необходимости такой меры и с описанием путей и порядка внедрения такой меры (в частности, в

¹¹ В XVIII и XIX вв. проекты также зачастую именовали прожектками, откуда и пошло пренебрежительное «прожектер» как «лицо, вырабатывающее неосуществимые предложения», хотя первоначально так именовали человека, у которого вообще много проектов, предложений для исполнения.

Толковом словаре В.И. Даля о проекте говорится как о плане, предложении и как о задуманном деле и об изложении его «на письме» или в чертеже¹²). К примеру, в Малой советской энциклопедии именно эти два значения слова «проект» (во-первых, разработанный план постройки машины и т.д. и, во-вторых, предложение какой-либо меры с мотивировкой) и представлены¹³.

Но в середине (и в особенности во второй половине) XX в. представление о проектах расширяется. Начинают разрабатываться и осуществляться социальные, экономические, финансовые, научные и прочие проекты. Иными словами, проектный подход уже не ограничивается исключительно сферой изготовления вещей и превращается в инструмент управления некоторыми процессами в той или иной области общественной жизни. Собственно, об этих проектах и пойдет речь, поэтому понятие таких проектов здесь необходимо раскрыть.

Определение. *Под проектом в общественной жизни обычно понимается совокупность взаимоувязанных запланированных и реализуемых мероприятий и иных действий, предназначенных для достижения определенных целей с использованием установленных ресурсов (денег, оборудования и т.д.) в пределах некоторого времени.*

В русский язык слово «проект» пришло из латыни: латинское слово *projectum* представляет собой средний род от *projectus*. Данное латинское существительное произошло от префикса «pro» (на русском языке — «вперед», «перед») и глагола *jacere* (на русском языке — «бросать»), произошедшего, как полагают, от индоевропейской основы «ye-» (по-русски: «бросать», «делать»).

Роль проектов в решении проблем. Если проблему понимать как ситуацию, характеризующуюся различием между желаемым (необходимым) состоянием в рамках некоторого процесса и

¹² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. III. М., 2002. С. 482.

¹³ Малая советская энциклопедия. 2-е изд. Т. 8. М., 1939. Колонка 671.

существующим состоянием в рамках этого же процесса, то основной вопрос при урегулировании любых проблем, вне зависимости от сферы, в которой они возникли, их содержания и характера, — это вопрос выбора наиболее подходящих решений. Первоначально решения могут выстраиваться в виде некоторых альтернатив, из которых необходимо выбрать оптимальные. Само решение проблемы можно рассматривать как деятельность, которая обеспечивает сохранение и/или улучшение характеристик состояния системы. А система определяется заданием элементов, свойств и связей.

Для решения проблемы требуется ответить на три базовых вопроса. Что нужно знать, чтобы решить проблему? Что нужно создать для решения проблемы? Что нужно организовать в процессе решения проблемы? Именно проект позволяет ответить на эти вопросы, поскольку проект начинается с описания пути решения проблемы, а реализация проекта позволяет существующую систему (вещь, ситуацию) превратить в желаемую систему (вещь, ситуацию), и эта новая система и выступает в качестве цели проекта. Поиски ответа на каждый из трех перечисленных выше вопросов предполагают некоторые действия. Если графически изобразить связь проблемы с каждым из указанных трех вопросов, а каждый из вопросов — с действиями, которые надо совершить для ответа на него, то можно выстроить «дерево» проблемы, которое и может лечь в основание проекта. Ведь практически любой проект начинается с проблемы, которую необходимо решить.

Проблема представляет собой так называемую неполную задачу, под которой в логике понимают операцию при известной цели, но неизвестных условиях ее достижения¹⁴. Проект сводит неполную задачу к полной, когда известны условия и требуется достижение установленной цели¹⁵. Полная задача уже поддается решению, чего и добиваются благодаря проектному подходу.

¹⁴ Она записывается следующим образом: $\langle -; A \rangle$, где «А» является целью, т.е. желаемой системой.

¹⁵ Записывается $\langle Y; A \rangle$, где «Y» — заданные условия, а «А» — цель.

Проектный подход. Очевидно, что проектный подход не просто теснейшим образом связан с проектом, но является именно той практикой, которая обеспечивает претворение в жизнь желаемых изменений с помощью сознательного и последовательно использования всех возможностей, которые заложены в проект как способ решения проблемы. *Проектный подход представляет собой целенаправленную подготовку и реализацию совокупности взаимоувязанных и запланированных мероприятий и иных действий, предназначенных для достижения определенных целей с использованием установленных ресурсов (денег, оборудования и т.д.) в пределах некоторого времени.* Итак, проектный подход является такой деятельностью, которая при обнаружении проблемы позволяет ее описать, установить ситуацию со всеми ее характеристиками, при достижении которой данная проблема будет считаться разрешенной, зафиксировать этапы, последовательное прохождение которых обеспечивает переход к желаемой ситуации, запланировать, а затем реализовать необходимые для этого действия, определить нужные для этого ресурсы и источники их поступления, выявить возможные риски и пути их избегания, задать временной период для достижения искомой ситуации.

Не только в нашей стране, но и за рубежом могут возникать проблемы, связанные с пониманием проектного подхода и реализацией проектов. Так, исследовательница из США К. Вайсс (Институт Аспен) установила, что при осуществлении ряда программ исполнители не знали, что надо делать, чтобы достичь цели соответствующей программы¹⁶. Для преодоления такой ситуации она предложила описывать замысел программы в виде цепочки шагов, каждый из которых заканчивается достижением определенного результата. Эта цепочка должна начинаться с первых же действий в рамках программы и вести к достижению дол-

¹⁶ Weiss C.H. Nothing as Practical as a Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families // New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts / James Connel et al. (Ed.). Washington (DC), 1995.

госрочной цели программы. Такой способ описания программы она предложила назвать теорией изменений¹⁷. Позже коллеги поддержали идею К. Вайсс, но предложили иную последовательность разработки теории изменений — от цели программы через цепочку промежуточных результатов к действиям в рамках программы, другими словами, разработка теории изменений должна происходить уже на этапе планирования программы¹⁸. Такие рекомендации представляются дельными и справедливыми. Однако неясно, чем отличается теория изменений от проектного подхода. Ведь проектный подход к решению проблемы как раз и предполагает определение основных характеристик новой ситуации, которая бы отличалась от нынешней ситуации в лучшую сторону, формулирование на основе этого цели, которой следует достичь, фиксирование задач, решение каждой из которых приближало бы к этой цели, планирование действий, которые позволяют решить каждую из задач, установление потребных для этого ресурсов, выявление источников поступления таких ресурсов. Собственно, так и готовится проект, в результате осуществления которого должны произойти изменения, улучшающие существующую ситуацию или вообще заменяющие нынешнюю ситуацию, не устраивающую тех, кто разрабатывает и реализует проект, новой ситуацией, к которой и стремятся.

Согласно логическому правилу, именуемому «бритвой Оккама», следует отсекаать лишние сущности, другими словами, если имеется термин, обозначающий некоторое понятие, то не надо вводить новый термин, за которым стоит то же самое понятие. К 1995 г., к которому обычно возводят появление теории изменений, понятие проекта было уже устоявшимся и широко используемым. А проблему, с которой, как уже говорилось выше, столкнулась К. Вайсс и которую она намеревалась решить с помощью

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Anderson A.A. Theory of Change as a Tool for Strategic Planning. A Report on Early Experiences: The Aspen Institute Roundtable on Comprehensive Community Initiatives. Washington (DC), 2004.

предложенной ею теории изменений, можно было бы решить проще — обучением исполнителей программ, которые не знали, как достичь поставленных целей, основам знаний о проектах.

В связи со сказанным выше отметим, что сторонники теории изменений имеют наработки, которые весьма интересно и полезно изучать и в определенных обстоятельствах применять на практике, однако это не означает, что теория изменений может подменить собой проектный подход. Например, предлагаются следующие общие требования к теории изменений. Такая теория: а) должна быть основана на опыте участников программы из реализации предыдущих программ; б) должна принимать во внимание наличие ресурсов; в) должна опираться на систему показателей для эффективного контроля; г) должна обеспечиваться полным взаимопониманием и взаимной поддержкой всех заинтересованных сторон — участников разработки такой теории¹⁹. Такие общие требования вполне применимы к социальному проекту, хотя и не являются достаточными для всесторонней проработки проекта.

Классификация проектов. Проекты можно классифицировать по различным основаниям. Так, по составу и структуре проекта можно выделить *монопроект*, *мультипроект* и *мегапроект*. Монопроект представляет собой единичный проект, внутри которого не выделяются подпроекты (впрочем, среди монопроектов можно выявить *мини-проекты* и даже *микроекты*). Мультипроект — это комплекс двух и более подпроектов, каждый из которых может рассматриваться как самостоятельный проект. Мегапроект — ряд объединенных одной целью, взаимосвязанных мультипроектов и монопроектов. По

¹⁹ Теория изменений: общие рекомендации к применению (из опыта БДФ «Виктория») / авт.-сост. А.И. Кузьмин, Н.А. Кошелева, при участии И.Д. Горшковой. М., 2014. С. 15.

сути, целевые программы могут рассматриваться как мегапроекты.

По длительности существуют *краткосрочные* (от нескольких месяцев до двух лет), *среднесрочные* (от двух до пяти лет) и *долгосрочные* (пять и более лет) проекты. Отметим, тем не менее, что каждый проект, вне зависимости от длительности, имеет сходную структуру жизненного цикла, о чем речь пойдет ниже.

По территориальным масштабам проекты можно сгруппировать в *международные, национальные, межрегиональные, региональные, местные*.

По характеру заинтересованных в реализации проектов лиц проекты бывают *межгосударственные, государственные, межотраслевые, отраслевые, межсекторные, корпоративные, ведомственные, индивидуальные*.

По основным сферам деятельности можно выделить *технические, экономические, социальные, экологические, смешанные и другие* проекты. При этом практически в каждом из приведенных разновидностей проектов можно обнаружить внутреннее подразделение. Например, к экономическим проектам относятся инвестиционные, производственные, торговые и прочие. В состав социальных проектов входят учебно-образовательные, просветительские, досуговые, благотворительные и другие. Среди технических проектов обнаруживаются инженерные, архитектурные, изыскательские, внедренческие и т.д.

Особо выделяются *инновационные* проекты, т.е. проекты, нацеленные на апробацию или внедрение нового (новых технологий, новых практик, новых материалов, новых веществ, новых способов обработки, новых средств доставки, новых методов работы и т.д.) в различные сферы человеческой деятельности. Впрочем, если классифицировать проекты по степени их инновационности, то, наряду с инновационными проектами, можно обнаружить *расширительные* проекты, т.е. расширяющие географию той или иной инновации путем ее внедрения на какой-либо территории

(государства, региона, муниципального образования), где она еще не применялась, хотя и действует на иной территории, и *обычные* проекты, не предполагающие внедрения какой-либо существенной инновации.

Классификация проектов производится не ради умозрительных упражнений и не из схоластических соображений. Классификация проектов позволяет лучше разобраться в особенностях каждого проекта. Например, как известно, в самом начале подготовки любого проекта определяется его цель. В принципе, цель проекта всегда задается векторно, однако все же в зависимости от проекта цель может быть определена с большей или меньшей степенью четкости. В частности, цель краткосрочного монопроекта (в особенности мини- или микропроекта) может быть установлена и описана весьма ясно, с высокой степенью детализации, причем цели такого проекта можно достичь в полном соответствии с тем, как она зафиксирована. Другое дело — долгосрочный мегапроект. На ход реализации такого проекта влияют многочисленные факторы, не все из которых были очевидны в самом начале проекта, а некоторые факторы могли появиться уже после того, как проект начал осуществляться. В долгосрочном мегапроекте цель напоминает точку на горизонте: ее видно, но по достижении оказывается, что это отнюдь не точка, да и за время достижения того, что воспринималось как точка на горизонте, это нечто в большей или меньшей степени меняется, при этом и путь достижения обычно корректируется по мере приближения к такой точке. Вместе с тем и в долгосрочном мегапроекте, в ходе его осуществления, цель в качестве вектора движения сохраняется. Сказанное отнюдь не означает, что цель долгосрочного мегапроекта надо формулировать расплывчато. Цель и в долгосрочном мегапроекте надо стараться описать максимально конкретно, настолько конкретно, насколько это возможно на стадии разработки такого проекта. Однако надо отдавать себе отчет в том, что по мере приближения к цели долгосрочного мегапроекта может оказаться необходимым

внесение поправок в описание цели. Вместе с тем нельзя допускать, чтобы под предлогом объективно необходимых корректировок первоначальной формулировки цели проекта происходила подмена изначальной цели совсем другой, что легко установить, если существенно изменяется вектор движения, либо скрывались факты допущенных ошибок и/или небрежности и непрофессионализма при определении цели на стадии разработки проекта. Таким образом, в каждом проекте имеется цель (бесцельного проекта не может быть по определению), которая задается векторно, но степень четкости и детализации описания цели (при стремлении избежать расплывчатости и отсутствия конкретики в любом случае) и оценка достижения или недостижения ее с учетом всех нюансов первоначального замысла зависит от сложности проекта и сроков его осуществления.

Жизненный цикл проекта. Любой проект существует ограниченный промежуток времени, причем, подчеркнем, именно обозримый промежуток времени. Проект нельзя начинать, если неясно, сколько времени он будет продолжаться. В силу тех или иных обстоятельств проект может быть заморожен, но такие обстоятельства, по-видимому, нельзя было предсказать в то время, когда проект разрабатывался и начинался. Поскольку, если упомянутые обстоятельства можно было предвидеть, то их необходимо было учесть при разработке проекта и принять соответствующие меры для нейтрализации или сразу же отказаться от проекта при невозможности их нейтрализации. В случае же неспособности заранее увидеть обстоятельства, препятствующие реализации проекта, в то время как, в принципе, такие обстоятельства можно было установить данными лицами с учетом их осведомленности и уровня образования, правомерно сделать вывод о неготовности разработчиков проекта к проектной деятельности. Замораживание проекта в силу обстоятельств, которые нельзя было предусмотреть заранее, не отменяет правила, согласно которому проект всегда планируется на определенный промежуток времени.

Промежуток времени, отведенный на проект, составляет *жизненный цикл проекта*. В жизненном цикле любого проекта выделяются несколько периодов. Начинается жизненный цикл проекта *предпроектным периодом*. Данный период именуется предпроектным, поскольку в этот период делается подготовительная работа; и, если в ходе такой работы проект сочтут невыполнимым, по крайней мере в данный момент в силу тех или иных причин (например, нехватка ресурсов, наличие непреодолимых внешних препятствий и т.п.), проект может не состояться, и дальше по проекту никакой работы вестись не будет. Вместе с тем, несмотря на свое название (предпроектный), рассматриваемый период входит составной и неотъемлемой частью в жизненный цикл проекта, так как именно в этот период проходит вся подготовительная работа, без которой реализация проекта невозможна, да и сам проект немыслим.

Предпроектный период состоит из двух стадий — концептуальной стадии и стадии разработки проекта. На концептуальную стадию уходит обычно примерно 3% времени всего жизненного цикла проекта, на стадию разработки проекта — до 25%. На концептуальной стадии появляется идея. Она обдумывается и обсуждается, постепенно превращаясь в концепцию проекта (отсюда и название этой стадии). На базе идеи может родиться несколько альтернативных концепций одного и того же проекта, но после обсуждений и проработки остается только одна концепция, которая и ложится в основу разработки проекта. На этой стадии оформляется концепция, собираются необходимые данные, устанавливаются цель и задачи проекта, исследуется выполнимость проекта, определяются потребные ресурсы и источники дополнительных ресурсов в случае нехватки собственных, планируется реализация проекта. При этом могут использоваться различные методики оценки.

На стадии разработки готовится вся проектная документация, производится стратегическое планирование работ, изыскиваются ресурсы, составляется бюджет проекта, а также все необходимые

сметы. На рассматриваемой стадии также разрабатывается система управления проектом в ходе его реализации, назначается руководитель, формируется проектная команда. Отметим, что финансирование проектов может осуществляться за собственный счет тех, кто разрабатывает проект и собирается реализовывать, но может также осуществляться за счет заемных средств (значительная часть бизнес-проектов), либо, что касается подавляющего числа проектов некоммерческих неправительственных организаций, — за счет средств грантодателей. Поэтому на этой же стадии существования проекта организации — потенциальные исполнители принимают участие в конкурсе для получения финансирования, если проект не финансируется исключительно из собственных средств организации, осуществляющей проект. При этом проигрыш в конкурсе (т.е. отказ в финансировании проекта организаторами конкурса, заказчиками, грантодателями по итогам такого конкурса) не означает обязательный отказ от проекта. В таком случае организация, осуществляющая проект, может принять участие в ином конкурсе, подкорректировав проект, либо постараться найти финансирование в других источниках.

После предпроектного периода идет *период реализации проекта*, на который затрачивается, как правило, примерно 60% времени всего жизненного цикла проекта. Данный период характеризуется также наибольшими усилиями, прилагаемыми исполнителями проекта, интенсивностью деятельности, затратой наибольшей части ресурсов. В данном периоде заключаются все необходимые для осуществления проекта договоры (в том числе и договор (или договоры) гранта, если проект полностью или частично финансируется за счет средств гранта), полностью вводится в действие система управления проектом, в том числе и средства коммуникации участников проекта, организуется оперативное планирование работ, производится наибольший объем всех работ, предусмотренных проектом, устанавливается система сбора информации для контроля хода работ. При этом нужен мониторинг

деятельности по таким критериям, как ход работ и их темпы, качество производимых работ, соблюдение установленных сроков, соблюдение установленных нормативов финансирования и использования иных ресурсов. Необходимо также учитывать экономию средств, если, конечно, она достигнута без ущерба для качества результатов реализации проекта. Вместе с тем могут быть задействованы имеющиеся резервы, если это обусловлено непредвиденными ранее обстоятельствами.

В этом периоде, в зависимости от содержания и характера проекта и плана его выполнения, можно выделить несколько стадий. Однако стадийность данного периода жизненного цикла проекта носит в основном индивидуальный характер и может заметно различаться от проекта к проекту. При этом на каждой стадии периода реализации проекта может проводиться промежуточная оценка эффективности в зависимости от потребностей исполнителей проекта, наличия у них необходимых для этого сил и средств, а также их готовности. По результатам промежуточной оценки эффективности проекта его реализация может корректироваться.

После периода реализации проекта наступает *период завершения проекта*. На этот период уходит обычно приблизительно 12% всего жизненного цикла проекта. В течение указанного периода организуются заключительные мероприятия, проводится итоговая оценка эффективности проекта и, при необходимости, составляются содержательный и финансовый отчеты. Именно в этот период можно вынести суждение об успешности или неуспешности проекта, сделать выводы на будущее. Вместе с тем нельзя забывать, что и этот период требует оперативного планирования. Если предполагается, что после завершения проекта его результатами будет еще кто-то пользоваться, то в период завершения производится подготовка кадров, которые смогут эффективно применить результаты проекта, а также разрабатывается необходимая для дальнейшего применения указанных результатов документация и литература. В конце данного периода расформировывается проектная команда.

Следует отметить, что положительные изменения в состоянии социальной системы, которые произошли в результате реализации того или иного проекта, продолжают существовать и после завершения проекта и даже более того, такие изменения стимулируют дальнейшее развитие социальной системы, т.е. стимулируют новые позитивные изменения в системе. Проекты, имеющие воздействие на развитие социальной системы и после их завершения, являются устойчивыми. При этом устойчивость представляет собой одну из важных характеристик проекта, осуществляемого в социальной жизни. Меры, способствующие устойчивости, можно и нужно планировать еще во время разработки проекта, надо стремиться к устойчивости и в ходе реализации проекта.

Кадровая обеспеченность и внедрение проектного подхода. В настоящее время во многих странах и на международном уровне успешно внедряется управление, основанное на результатах (по-английски — results based management, или, сокращенно, RBM). Исторически первым шагом в направлении совершенствования управления в современных условиях было внедрение управления, ориентированного на цели (management by objectives). Концепция управления, ориентированного на цели, была предложена в конце 1950-х гг. П. Друкером. Он полагал, что указанное управление должно строиться на выстраивании дерева организационных целей и задач, на определении конкретных задач для каждого участника процесса управления, на участии всех в принятии решений, на четко установленных периодах времени, на оценке и обратной связи. Такое управление активно внедрялось в практику в ряде стран в 1960-х и в 1970-х гг. Постепенно методы и принципы управления расширились, углублялись и дополнялись.

В 1980-е гг. упор в управлении стал делаться на удовлетворение интересов благополучателей, клиентов, получающих услуги органов и организаций публичного сектора. Стало внедряться так называемое тотально качественное управление — управление,

построенное на постоянном повышении качества оказываемых публичных услуг.

В 1990-е гг. повышенное внимание уделялось эффективности управления, стали внедряться так называемые логические рамки (logical frame works — log frames), с помощью которых выстраивались логические причинно-следственные цепочки в управлении. Все это постепенно подводило к пониманию важности результата управления. Важность достижения определенных результатов отмечалась Целями тысячелетия, одобренными 189 государствами в 2000 г.

Монтеррейский консенсус (документ, одобренный на Международной конференции по финансированию для развития, состоявшейся в г. Монтеррей в Мексике в 2002 г.) подчеркнул необходимость более действенной мобилизации ресурсов и выделил эффективность развития как важнейший операционный принцип. Общий марракешский меморандум (принят на II Международном круглом столе по управлению для результатов развития в г. Марракеш в Марокко в 2004 г.) еще раз указывает на эффективность помощи, с особым упором на гармонизацию и согласованность программной деятельности, мониторинга и оценки. А в Парижской декларации об эффективной помощи (принятой на Форуме высокого уровня по эффективности помощи, состоявшемся в Париже в 2005 г.) среди пяти принципов всемирной повестки дня называется управление ради результатов (management for results). По сути, речь в данном документе уже идет о том же, что сегодня мы знаем как «управление, основанное на результатах». Некоторые различия в терминах связаны с тем, что как раз в это время шло становление терминологии и предлагались разные варианты. Например, говорили также о подходе, основанном на результатах, или о подходе, ориентированном на результаты (results based approach). Точку в терминологических дискуссиях (по крайней мере, в системе ООН) поставили принятием в 2005 г. документа «Стандарты оценки в системе ООН», в котором уже однозначно идет речь об управлении, основанном на результатах (RBM

в англоязычной аббревиатуре). Сегодня уже повсеместно говорят именно об управлении, основанном на результатах.

Управление, основанное на результатах, одновременно является и неким подходом к управлению и набором инструментов стратегического планирования, мониторинга и оценки, отчетности и улучшения работы организации и обучения. Итак, управление, основанное на результате, представляет собой командное участие в программном планировании и сосредоточено на достижении четко определенных и измеримых результатов и их влиянии на изменение ситуации и достижении улучшенной ситуации или новой ситуации, которая является лучшей по сравнению с прежней ситуацией.

Таким образом, внедрение управления, основанного на результатах, связано с проектным подходом, ввиду чего необходимы кадры, хорошо разбирающиеся в социальных проектах, в порядке их подготовки и реализации, а также в оценке проектов. Автору данной главы довелось столкнуться с практикой управления, основанного на результатах, когда он, по заказу Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), проводил оценку претворения в жизнь некоторых проектов, финансируемых указанной международной организацией, поскольку любые проекты, осуществляемые при поддержке органов, специализированных учреждений и других институтов системы ООН, пусть и организациями, не входящими в указанную систему, должны управляться и реализовываться в соответствии со стандартами управления, основанного на результатах.

Для успешной разработки, а затем реализации проекта необходима хорошо работающая команда. Такая команда создается на время существования проекта и возглавляется руководителем проекта. Состав проектной команды, решаемые ею задачи, функции каждого из ее членов зависят от масштаба, сложности и других характеристик проекта, однако в любом случае требуется обеспечить максимально возможный высокий профессиональный уровень выполнения всех возложенных на команду обязанностей.

Предназначение проектной команды состоит в управлении проектом вплоть до достижения его цели.

Участие тех или иных лиц в проектной команде планируется еще в предпроектный период, но реально команда начинает работать в период реализации проекта. Команда формируется на время существования проекта и переживает, как правило, пять стадий:

- формирование;

- постепенная срабатываемость членов команды по данному проекту. Даже если члены команды знакомы друг с другом и работали раньше вместе, всякий проект имеет индивидуальную специфику, что и предопределяет необходимость данной стадии, хотя в командах, состоящих из людей, уже работавших ранее вместе, данная стадия довольно коротка;

- стабильная работа;

- реорганизация (обычно находится ближе к завершению проекта в связи с изменением задач);

- расформирование команды ввиду (окончания) закрытия проекта.

Фактически в качестве единой команды группа лиц складывается постепенно, по мере осуществления совместной деятельности. Так, первоначально члены группы, которой предстоит стать слаженной проектной командой, контактируют между собой с осторожностью; каждый из них старается взять на себя более значимую роль, пусть даже и неформально; при этом все придерживаются правил, установленных для всех. Затем постепенно члены коллектива начинают выяснять мнения друг друга, в той или иной степени сближаются, критикуют методы работы и управления; закрепляются роли, решаются основные межличностные проблемы. Потом участники проектной команды уже воспринимают ее как целостный коллектив, укрепляется внутрикомандное сотрудничество и единство взаимодействий, а выработанное командой мнение отстаивают все участники, хотя бы это мнение и вырабатывалось в спорах. В результате складывается настоящая проектная команда, члены которой идентифицируют свои цели в реализации данного проекта с целями

команды, достигается эффективность работы команды и удовлетворенность ее участников. Конечно, в данном случае речь идет о примерной схеме эволюции проектной команды в ходе превращения ее из группы лиц, собранных чисто формально, в творческий коллектив, работающий как единый организм. Однако многое зависит и от верности кадровых решений еще на стадии формирования команды и приглашения в нее специалистов, и от настроенности на совместную деятельность каждого из членов команды (или, по крайней мере, подавляющего их большинства), и от того, были ли знакомы до приглашения в проектную команду ее члены или нет, а если были знакомы, то насколько хорошо знали друг друга, в том числе и по какой-либо совместной работе, и от умелого руководства проектом, включающего и навыки эффективного управления конфликтами в коллективе.

Проектная команда эволюционирует в ходе реализации проекта. В то же время внутри команды существуют различные процессы, которые способны сильно влиять на ее развитие. Ввиду этого руководитель проекта должен постоянно наблюдать за изменениями в работе команды. Часто возникающие конфликты, снижение интенсивности работы, повторяющиеся ошибки — все это свидетельствует о неблагополучии в деятельности проектной команды. Руководителю необходимо разобраться в проблемах внутри коллектива и принять надлежащие меры, в противном случае успешность проекта окажется под угрозой. Причины внутренних неурядиц могут быть различными. К примеру, одной из таких причин может оказаться недостаточное техническое оснащение команды. Вместе с тем внутренние конфликты могут быть заложены еще на стадии формирования команды, вследствие неверного распределения служебных функций между членами команды, и это может породить борьбу за власть, несогласованность действий, взаимную неприязнь членов команды. Неблагоприятно воздействует на коллектив и неясность поставленных перед людьми задач, частая смена приоритетов (в особенности без видимых причин), отсутствие

заинтересованности и поддержки со стороны руководства. Во всех проблемах руководителю надо разобраться, выявить причины неблагополучия, наметить пути преодоления трудностей. Если руководитель проекта не в состоянии самостоятельно выявить и решить проблемы, ему необходимо обратиться к специалистам.

Главная задача руководителя — обеспечить эффективную работу проектной команды (впрочем, главной задачей руководителя в любой организации является эффективность работы персонала). Одним из основных условий успеха является распределение со знанием дела заданий и направлений деятельности среди членов проектной команды, осуществление общего руководства, координации и контроля работы, создание условий для нормального функционирования проектной команды. Руководитель может способствовать сплоченности проектной команды, работающей под его началом, путем укрепления и развития взаимного доверия в коллективе. Для этого он должен стремиться к тому, чтобы каждый член проектной команды был восприимчив к новым идеям, терпелив к недостаткам других, умел критиковать идею, а не личность, разъяснял непонятное так, чтобы привлечь других членов группы к своей деятельности, предлагал свою помощь другим членам команды, спрашивал совета у других, доводил до конца начатое дело, правильность которого подтверждается определенными достижениями в ходе реализации проекта.

Характер труда руководителя определяется условиями его деятельности, в число которых, прежде всего, входят:

- действие объективных законов общественного развития;
- закономерности, присущие наличным политической, правовой, экономической и социальной системам;
- конкретные условия, в которых осуществляется данный проект;
- особенности самого проекта;

- сфера приложения результатов проекта;
- особенности коллектива, образующего проектную команду и тому подобное.

Итак, для эффективности проектной команды необходимо обеспечение целенаправленного руководства персоналом на основе осуществления функций управления проектом, создающего условия для достижения единства цели проекта, команды и личности каждого работника при решении запланированных задач.

Эффективность проектной команды может быть оценена по следующим критериям:

- нацеленность всей команды на конечный результат;
- инициатива и творческий подход к решению задач при обеспечении сплоченности команды;
- стремление к высокой производительности и ориентированность на наилучший вариант решения;
- активное и заинтересованное обсуждение возникающих в ходе реализации проекта проблем;
- профессионализм специалистов;
- расстановка сотрудников в соответствии с их квалификацией и личными качествами;
- взаимосвязь и взаимодействие членов команды в атмосфере доверия и участия;
- энтузиазм членов команды.

Для создания эффективной проектной команды требуется обеспечить достойное лидерство, стимулирование команды, принятие основных решений с участием команды, адекватную систему поощрения команды, надлежащее регулирование конфликтов, грамотную организационную политику, устойчивый психологический климат, эффективную коммуникацию и т.д.

Одной из проблем при осуществлении проектов в современной России является острая нехватка квалифицированных кадров, специализирующихся именно на управлении проектами. Несмотря на то, что еще в 1997 г. Министерством образования

Российской Федерации была утверждена программа дисциплины «Управление проектами» объемом 284 академических часа для студентов по специальности менеджмент — 061100 (специализация «Управление проектами»), до сих пор не налажен выпуск достаточного количества профессиональных работников в этой сфере. В особенности в сложном положении находится большинство неправительственных некоммерческих организаций, страдающих от дефицита профессиональных управленцев вообще и особенно специалистов по управлению проектами. Впрочем, в муниципальных и государственных органах тоже довольно немного сотрудников, хорошо знакомых с проектным подходом. Некоторые неправительственные некоммерческие организации проводят семинары по повышению грамотности заинтересованных лиц (прежде всего, лидеров и активистов некоммерческих организаций) в сфере подготовки проектов и управления ими. Однако усилия неправительственных некоммерческих организаций не могут в полной мере компенсировать недостаток курсов по управлению проектами в учебных заведениях. Впрочем, не хватает и преподавателей для ведения таких курсов в более широком масштабе.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что при проведении обучающих и просветительских семинаров зарубежными и отечественными грантодающими организациями и тренерами (преподаватели, модераторы), и слушатели, как правило, явно или подсознательно нацелены на решение прагматической задачи, а именно на то, чтобы после семинара прослушавшие курс смогли подготовить такой проект, который бы победил в том же или следующем году на конкурсе соответствующей грантодающей организации.

Конечно, такие семинары дают слушателям представление о проектах в целом, однако все же оставляют у участников семинаров узкое и в определенной мере неправильное представление о проекте исключительно или преимущественно как об инструменте получения финансирования в виде гранта. Вместе с тем проектный

подход в качестве особой самостоятельной технологии решения проблем без обязательной связи с грантами остается зачастую вне поля зрения участников семинаров.

Кадровый голод является одной из причин недостаточной внедренности проектного подхода в широкую практику, в особенности при решении социальных проблем в современной России.

ГЛАВА 3

НАПИСАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА ДЛЯ ЗАЯВКИ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ (СУБСИДИЯ, ГРАНТ)

Социальное проектирование и социальное развитие. Под социальным или общественным развитием подразумевается некое движение по выявлению и воплощению улучшающих жизнь общества изменений, их поддержанию и распространению. Без грамотно построенной и корректно рефлексивно реализуемой стратегии социального развития вряд ли возможно ожидать какого-либо развития страны. И отличающийся в лучшую сторону уровень управления в том или ином российском регионе не позволяет серьезно «подтянуть» всю государственную систему управления.

Постепенное расширение круга регионов, пользующихся современными методами проектно-ориентированного управления, позволяет рассчитывать на накопление некоей «критической массы», наличие которой изменит и качество государственного управления в России в целом.

Следовательно, сверхактуальным следует назвать постепенное внедрение, распространение и последовательное укоренение в российской практике (в том числе на региональном уровне, а также на уровне местного самоуправления) подхода, позволяющего не только фиксировать произошедшие изменения и реагировать на происходящие события, но и осуществлять комплексный, всесторонний анализ возникающих ситуаций, корректное прогнозирование ближайшего и более отдаленного будущего и на основе

этого — перспективное планирование и осуществление измеримо или ощутимо эффективных, проектно оформленных действий.

В этом смысле система регионального (и в особенности муниципального) управления представляет собою очень удобную площадку для:

— более детализированного взгляда на ту или иную социальную проблему, являющуюся острой и актуальной для данной местности;

— описания тематического поля социального проектирования на региональном или местном уровне — поля, в спектре проблем которого в ближайшем будущем вполне возможны активные, проектно построенные действия;

— демонстрации *метода* социального проектирования в масштабах муниципального образования (или в целом на уровне субъекта федерации).

В свою очередь, внимательный взгляд на метод социального проектирования позволит попробовать построить действующую региональную или муниципальную модель, которая в дальнейшем может быть тиражирована в других муниципальных образованиях и регионах.

Для того чтобы понять, что такое социальное проектирование в приложении к системе муниципального и регионального управления, необходимо разобраться с термином — *социальное проектирование*, основываясь на том, что было сказано о понятии проекта в главе 2.

Вспоминая сказанное в главе 2, вполне правомерно сказать, что *социальный проект — это комплекс социально ориентированных действий, направленных на достижение некоей социально значимой цели.*

В этом случае само *социальное проектирование — метод, позволяющий корректно создавать и реализовывать эффективные, социально ориентированные проекты.*

Социальное проектирование и конфликты. Начнем с достаточно жесткого утверждения и, казалось бы, постороннего замечания.

В нашем мире конфликты являются основным источником подавляющего большинства общественных процессов. В этом смысле мы мало чем отличаемся от биологического мира. И кстати, нам неплохо было бы кое в чем и поучиться у этого мира, поскольку окружающий мир, при жесткой видовой конкуренции, тем не менее, находится в некоем состоянии общей, системной, «симфонической» гармонии.

Осознавая конфликтный характер мира, желательно искать в нем способы конструктивного решения проблем. И далеко не всегда имеется возможность разумного, конструктивного разрешения того или иного конфликта, устраивающего все конфликтующие стороны. Таким конструктивным способом вполне правомерно можно назвать проектный подход. Собственно, стоит заметить, что практически любой социальный проект в качестве отправной точки имеет какую-то проблему или конфликт. И без понимания сущности конфликта или проблемы успешного их разрешения найти вряд ли удастся.

Социальное проектирование в сфере образования как пример. Представляется допустимым рассмотрение в качестве практического примера какой-либо проблемы, составляющей элемент сферы социальной политики. Не ставя здесь задачу определения полного спектра возможных проблемных направлений, возьмем в качестве примера уже приобретенный собственный опыт работы с различными группами субъектов образовательного процесса — прежде всего, с точки зрения возможностей расширения их участия в деятельности сферы образования.

Абсолютное большинство просветительских семинаров по проектному подходу, проведенных со школьниками, ведущие старались начинать с предложения участникам составить список основных проблем, беспокоящих подростков, и попытаться разобраться с ними²⁰. Такой подход продемонстрировал наличие несколь-

²⁰ Собственно, это — один из наиболее простых и одновременно действенных способов начала общения с подростками (как ни странно, и со взрослыми — тоже). За редкими исключениями такое начало позволяет сразу выстроить атмосферу обсуждения, коммуникации, без которой ожидать успеха в дальнейшем сложно.

ких ключевых конфликтных аспектов, основу которых составляли разнообразные проблемы дефицита и невысокой культуры общения. В большинстве своем это были конфликты между самими школьниками, между учащимися и учителями, между подростками и родителями, а иногда и конфликты на межнациональной, межэтнической основе.

Следовательно, если рассматривать данную проблему системно, то для желающих реализовывать социально ориентированные проекты в данной области можно предложить по меньшей мере три интересных и проектоспособных аспекта, ориентированных на отработку, внедрение и/или распространение.

Во-первых, речь идет об отработке механизмов и технологий, позволяющих повысить уровень чувствительности окружающего нас сообщества к проблемам и конфликтам. Здесь важно еще раз отметить, что конфликты, как и проблемы вообще, — неизбежны, более того, и те и другие, несомненно, являются основой для *развития* всего живого. В качестве примера такого механизма можно привести технологию «общественно активная школа», успешно применяемую во многих регионах России²¹.

Во-вторых, необходима отработка инструментов, технологий и практик, связанных с реализацией процедур раннего обнаружения и конструктивного разрешения возникающих конфликтов. В качестве достаточно успешной можно назвать технологию примирения сторон, основанную на восстановительном подходе (восстановительная медиация и другие формы содействия примирению сторон). Данная социальная технология уже сегодня находит применение в целом ряде образовательных учреждений (школьные службы примирения созданы и действуют примерно в 15 регионах России, наиболее активными в этом направлении можно назвать Волгоградскую область²² и Пермский край²³),

²¹ Подробнее технология общественно активных школ описана на сайте центра «Сотрудничество на местном уровне»: URL: <http://www.kccp.ru/>

²² URL: <http://www.un-museum.ru/vestnik/344.htm>

²³ URL: http://mediators.ru/rus/regional_mediation/perm/about

в том числе реализующих технологию «общественно активная школа»²⁴, а также, хотя и в экспериментальном режиме, но достаточно широко и уже можно сказать — привычно используется при разрешении значительного количества судебных дел в целом ряде субъектов Российской Федерации: Пермский край²⁵ (здесь службы медиации взаимодействуют со всеми судами края), Ростовская область²⁶, Москва^{27,28}.

В-третьих, требуется поиск институтов (прежде всего общественных), способных соответствовать потребностям в своевременном обнаружении и успешном разрешении возникающих конфликтов и проблем. Подобными институтами могут быть, например, детский уполномоченный по правам ребенка в школе (детский омбудсмен) или создание в образовательном учреждении социальной службы — школьной службы примирения. Создание данных служб предусмотрено Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012–2017 гг., принятой Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761²⁹.

Надо также заметить, что названные аспекты могут отрабатываться в ходе проектов как по отдельности, так и в совокупности, что, разумеется, более эффективно, хотя и несколько усложняет процесс управления изменениями. Несмотря на кажущуюся теоретичность

²⁴ URL: <http://oash.info/>

²⁵ URL: http://oblsud.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=267

²⁶ Подробнее об опыте Ростовской области и деятельности «Региональной ассоциации специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области» см.: URL: <http://www.juvenilejustice.ru>

²⁷ Опыт деятельности в судах подробно описан в: Ювенальные технологии. Практическое руководство : монография / под общ. ред. О.В. Зыкова, Н.А. Хананшвили, А.С. Автономова. М., 2004. URL: <http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof>

²⁸ Распространением технологий восстановительного правосудия и примирительных процедур в судебных делах в течение ряда лет занимается общественный центр «Судебно-правовая реформа» (URL: <http://www.sprc.ru/>) в партнерстве с другими организациями, в том числе — широким кругом профильных региональных СО НКО.

²⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994. См. также: URL: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d3f27d00fa8152b3f1.pdf>

подхода, на наш взгляд, такой «проект» вполне может быть взят в качестве примерной базы для формирования аналогичных проектных решений в сфере профилактики конфликтов и разрешения проблем в других областях сферы социальной политики. Естественно, с учетом профильных, а также региональных и местных особенностей.

Итак, по мере прохождения всех элементов социального проекта основной нашей задачей станет освоение самого *метода социального проектирования*. Мы имеем дело с некоторой социально значимой проблемой, для которой необходимо сформулировать вполне стандартную последовательность и совокупность проектных позиций.

Начало проекта. Формулируемый проект мы будем рассматривать с двух точек зрения:

а) необходимости решения конкретной социальной проблемы. В нашем случае это может быть, например, проблема возникновения и углубления и обострения конфликтов, связанных с недостаточностью общения различных субъектов образовательной деятельности;

б) восприятия такого проекта неким воображаемым экспертом, который должен оценить этот проект по целому ряду показателей, обычно используемых в этом случае специалистами-оценщиками. Данная точка зрения, на наш взгляд, интересна постольку, поскольку каждый проект все-таки представляет собою некий продукт, который обязан быть вполне понятным для внешнего восприятия и, желательно, принятия в качестве достаточно аргументированного, логически и финансово обоснованного и достойного внешней ресурсной поддержки.

Основными, требуемыми для любого проекта учитываемыми факторами при оценке обычно являются: актуальность проблемы, понятность и логичность изложения, реалистичность, разумность, целесообразность и рациональность предлагаемого решения, обоснованность и экономичность предлагаемых расходов, достижимость, социальная значимость и устойчивость ожидаемых результатов и прочее. Подробнее о многих из перечисленных здесь факторов будет сказано позднее.

Основные разделы проекта. Начнем перечисление и краткое изложение содержательного наполнения основных необходимых разделов проекта.

1. Описание проблемы

Представляется важным сделать одну небольшую оговорку. Социальный проект все же не всегда направлен на решение каких-то острых социальных проблем. В практике социально ориентированной деятельности нередки случаи, когда те или иные социальные проекты являются проектами позитивной направленности. К таким можно отнести историко- и этнокультурные проекты, в которых в качестве проблемы фигурирует возможность исчезновения того или иного знания о прошлом какой-либо местности (скажем, сохранение преданий или ремесел народного творчества) или усложнения доступа к каким-либо сведениям исторического характера (например, при сборе свидетельств участников минувших войн и сражений). В качестве проблемы в этом случае может фигурировать возможность потери исторического знания; правда, при этом важно сохранять именно историческое знание, а не «мифическое».

Надо отметить, что и в указанных случаях ключевой задачей, решаемой подобными проектами, можно назвать стремление к позитивным социальным, культурным — гуманитарным изменениям, приобретению участниками или благополучателями новых знаний, умений и навыков или сохранению ранее имевшихся.

Итак, для корректного решения проблемы необходимо и адекватное ее описание. Основная задача такого описания — предъявление проблемы, с одной стороны, как значимой и актуальной, а с другой — демонстрация принципиальной возможности ее решения или, по крайней мере, значительного продвижения в ее решении с помощью проектных методов и подходов.

Здесь необходимо обратить особое внимание на некоторые важные аспекты.

Во-первых, важна демонстрация того, что авторы проекта видят корень, причину (или причины) проблемы, для решения которой он и выполняется, а не только их следствия, внешние, поверхностные проявления.

Названные ранее основные проблемные поля позволяют обнаружить, что значительное количество асоциальных проявлений в качестве первопричины имеют неосвоенность основных способов коммуникации и гуманитарного пространства: неумение общаться, взглянуть на ту или иную проблему не только со своей точки зрения, обсуждать те или иные конфликты публично и т.д. Такие черты поведения в наибольшей степени характерны для подросткового возраста. И как естественное следствие этого — неспособность справиться с растущим объемом проблем. Ситуацию усугубляет тот факт, что этому не учат не только в школе, но и в семье. Подчас и сами взрослые члены семьи настолько не в силах разобраться со своими проблемами, что детскими им заниматься просто недосуг. В результате нерешенные проблемы (и, что важнее, неумение их решать) укореняются и «перекочевывают» из подросткового возраста во взрослую жизнь.

Исходя из сказанного, в основе проектно оформленных действий могут быть (в самом первом приближении) предусмотрены усилия, направленные на:

а) получение субъектами образовательной сферы знаний и освоение навыков в области межличностной коммуникации, способствующих раннему обнаружению и эффективному, социализирующему преодолению кризисных ситуаций, связанных с различными конфликтами;

б) создание, экспериментальная отработка и распространение новых форм и способов разрешения конфликтов — в деятельности учреждений сферы образования.

Понимание проблематики и ключевых способов решения заявляемой проблемы заявителем демонстрирует соответствующая аргументация, касающаяся причин и следствий.

Во-вторых, вполне допустимо использование соответствующих теме статистических данных.

Зачастую в разделе, связанном с описанием проблемы, приводятся разнообразные статистические данные. К этому желательно относиться внимательно, но и одновременно — осторожно, по ряду причин.

Прежде всего, эти данные могут быть неточными, субъективными, что совсем нежелательно. В качестве примера некорректного восприятия проблемы можно привести различие в восприятии авторитетности учителя со стороны самих учителей и со стороны учеников. Социологические исследования свидетельствуют, что эти различия могут составлять порядок (дети в десять раз реже считают своих учителей авторитетными для себя, чем таковыми себя считают сами учителя).

Следующая причина необходимости осторожного отношения к цифрам состоит в том, что они могут быть тенденциозно, предвзято подобранными и представленными. Например, цифры могут выглядеть катастрофическими, но обладать ярко выраженной положительной динамикой, которая по какой-то причине не отражена. Или, наоборот, представленные официальные данные могут в целом демонстрировать видимое благополучие, однако в сравнении с другим периодом времени или с соседними территориями, районом города, регионом или страной выглядеть плачевно. Поэтому владение темой обсуждения и проектирования часто может выражаться и в корректном подходе к представлению статистически значимых данных. И об этом эксперт, сведущий в этом вопросе, вправе сделать свои выводы, в том числе и о проекте и об организации-заявителе.

2. Цель и задачи

Сформулировав основные проблемы, «автор проекта»³⁰ (неважно, коллективный или единоличный) должен определить его *цель и задачи*.

³⁰ Авторство подавляющего большинства проектов можно считать вполне условным, поскольку уникальные, действительно авторские идеи возникают крайне редко, большинство проектов построено на заимствованных идеях. Не говоря уже о том, что подобная «приватизация» социальных инноваций становится

Несколько ранее уже говорилось о том, что результатом (т.е. собственно его целью) может быть либо полное разрешение какой-либо проблемы, либо, что выглядит более реалистично, существенное снижение ее остроты.

Для формулирования цели должна быть избрана некая ценностная основа, опираясь на которую автор и исполнитель проекта может действовать в избранном для себя направлении.

В качестве цели гипотетического профильного проекта, рассматривающего пространство сферы образования, может быть предложена следующая:

Снижение уровня конфликтности в учреждении сферы образования и формирование низкоконфликтного пространства путем создания школьной службы примирения.

Обратим внимание на данную формулировку: помимо части, содержащей «векторную» составляющую и «образ желаемого завтра», в виде низкоконфликтного образовательного пространства, присутствует название ключевого инструмента, с помощью которого предполагается достижение предлагаемой цели.

Те или иные конкретные проекты могут рассматривать более или менее общие или частные аспекты выбранной темы. В этом случае масштаб планируемого проекта может охватывать как сферу и предмет деятельности одной организации, так и уровень общегородской, региональной или даже федеральной целевой программы.

Впрочем, помимо сугубо школьных проблем, предметом социально-проектной деятельности могут стать разнообразные аспекты развития общественной активности школьников: в области гражданско-патриотического воспитания, краеведения, экологии и благоустройства, шефство над детскими учреждениями или помощь детям, инвалидам и ветеранам и т.п.

Выражаясь обобщенно, можно сказать, что цель — нечто достаточно крупное и высокозначимое, но не всегда очень просто

препятствием для распространения способа решения острой или актуальной социальной проблемы (Прим. авт. — Н.Х.).

формулируемое, определимое. А это означает, что в дальнейшем желательна *большая* детализация, позволяющая определить, из чего же складывается предполагаемое генеральное изменение к лучшему (а именно — снижение уровня конфликтности) и как измерить, почувствовать такие желательные изменения. Подобную детализацию можно произвести, определив задачи проекта.

Отметим, что таково иерархическое соотношение цели и задач в проектном подходе. Решение задач должно неизбежно приводить нас к достижению поставленной цели.

В проектном подходе формулировка задач — один из наиболее ответственных этапов. Практика российского социального проектирования свидетельствует: эта работа дается органам власти (а заодно и всем, кто по тем или иным причинам сталкивается с необходимостью сформулировать задачи и подготовить проект) очень нелегко, если, конечно, под этим понимать технологически корректный подход. Сплошь и рядом приходится сталкиваться с ситуациями, когда вместо задач прописаны либо действия, которые будут выполняться, акции или мероприятия, или вообще авторы проекта сваливают все «в одну кучу» то и другое, добавляя туда, видимо «по вкусу», методы, которые они при этом собираются применять. В результате сформулированными оказываются такие задачи, выполнение которых никоим образом не способствует достижению изначально поставленной проектом цели.

Приведем образец такого, очевидно дефектного формулирования задач. В качестве примера взяты формулировки нескольких позиций из региональной стратегии действий в интересах детей Астраханской области, принятой в развитие вышеупомянутой Национальной стратегии (**раздел VI. Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия**, п. 2 «Основные задачи»³¹):

³¹ Текст указанного регионального нормативного правового акта находится на сайте, посвященном мониторингу соответствующих региональных стратегий. URL: <http://xn--c1ackabuhcbecyrh.xn--p1ai/normative>

«Развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей.

Создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений самих детей, системы правосудия и системы исполнения наказаний, дружественных к ребенку.

Реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Принятие на законодательном уровне мер по защите детей от информации, угрожающей их благополучию, безопасности и развитию.

Создание системы предотвращения насилия в отношении несовершеннолетних, а также организация деятельности учреждений, специалистов, волонтеров по социально-психологической реабилитации детей — жертв насилия и оказанию помощи правоохранительным органам при расследовании преступных посягательств в отношении детей».

Все перечисленные позиции не могут быть охарактеризованы в качестве задач для данного пункта стратегии, поскольку содержательно являются декларациями, из которых не следует понимания авторами того, что именно следует делать (декларативность заложена в используемых терминах: «развитие», «создание эффективной системы», «реформирование», которые не имеют никакого содержательного наполнения)³².

Итак, теперь назовем типичные ошибки в формулировках задач.

³² Соответствующий анализ значительного объема региональных стратегий представлен в работе: Хананашвили Н.Л. Анализ региональных стратегий (программ) действий в интересах детей на 2012–2017 гг. // Профилактика социального сиротства. Развитие сети служб примирения в России. М. : Благотворительный фонд «Просвещение», 2013. С. 89–116.

- Задача как событие (мероприятие)

Пожалуй, наиболее распространенная ошибка, встречающаяся в проектных заявках. Весь проект представляется как подготовка и проведение разового массового мероприятия или акции. При этом целью проекта заявляются какие-то мощные изменения в сознании и даже поведении большого количества граждан, что представляется результатом, мягко говоря, малореалистичным. Поэтому поддержка таких проектов с точки зрения экспертизы выглядит крайне нежелательной. Это, правда, не означает, что каким-либо крупным мероприятиям не место в проекте: они могут становиться, например, стартовым, рубежным или итоговым событием, несущим определенную PR- или информационную функцию. Однако, как видно, их «место» заметно более скромное, они не должны представлять собою единственный элемент проекта.

- Задача как деятельность (выполнение функции, текущая деятельность)

Данная ошибка содержит по меньшей мере три дефектных элемента. Во-первых, деятельность представляет собою некий процесс осуществления действий, который не должен быть сам по себе результатом, но — вести к ним. Во-вторых, для описания деятельности в проекте должно быть предусмотрено другое место, позднее. В-третьих, описание того, что исполнители проекта собираются делать, выглядит зачастую именно как традиционно выполняемая, текущая деятельность. Однако такая деятельность не должна становиться предметом проектного решения. Для этого существуют другие механизмы, например социальный заказ³³.

- Ненаправленность на достижение цели

Важным индикатором пригодности в качестве задачи выступает ответ на вопрос: а способствует ли решение сформулированной задачи достижению поставленной цели? Нередки случаи, когда

³³ Основные свойства социального заказа впервые описаны в работе: Хананашвили Н.А. и др. Государственный социальный заказ. М., 1995.

задача поставлена реалистичная, однако ее решение никак не приближает нас к выполнению задуманного проектом.

- Дублирование содержания задач, излишняя детализация поставленной задачи

Точная и достаточно краткая формулировка задачи порою оказывается делом непростым. Стремясь как можно более понятно описать саму задачу, берущиеся за написание проекта начинают детально описывать содержание методов, используемых при ее решении, что тоже желательно перенести в отдельный раздел проекта.

- Несоответствие масштабу других задач

При составлении перечня задач, решение которых в совокупности приведет к достижению цели проекта, резонно выстраивать их в виде убывающего по значимости перечисления. Однако и самая последняя задача из всего списка должна быть сомасштабна задаче первой.

Например, если целью проекта является *содействие повышению активности участия граждан в общественно значимой деятельности средних образовательных учреждений на основе создания модели образовательно-просветительского ресурсного центра*, то одной из его задач может служить, например, *«содействие развитию и внедрению основ проектной культуры в деятельность школьных управляющих, попечительских, благотворительных и иных общественных советов»*, но не может быть *«организация и проведение просветительского семинара, посвященного освоению основ проектной культуры»*.

Казалось бы, близкие по смыслу фразы, но означают они различные элементы проектного действия. Первый элемент — для данного проекта — задача, второй — конкретное мероприятие более мелкого масштаба, название которого скорее отражает метод, с помощью которого будет решаться сформулированная выше задача.

Уже здесь мы сталкиваемся с высокой ценой аккуратного обращения с различными понятиями. Путаница в них грозит фатальными для проекта последствиями.

Следующей точкой нашего внимания являются основные свойства, которыми должна обладать формулировка решаемой исполнителем задачи. В отличие от цели, задачи, образно говоря, — есть элементы более приземленные, вместе составляющие общий замысел, способствующие его выполнению. Другими словами, задача — это желаемый, ожидаемый и планируемый результат, который можно увидеть и каким-либо образом измерить (либо ощутить или описать). Совокупность задач в этом случае логически и деятельностно направлена на достижение цели. Как было сказано ранее, выполняя те или иные задачи, последовательно и/или в совокупности, исполнитель проекта в итоге вправе рассчитывать на достижение цели.

Для описания этих свойств часто используется опыт стран с давними традициями рыночной экономики. Так, например, проектный подход весьма распространен в США, где для обозначения требуемых свойств задач даже используется методика, обозначаемая аббревиатурой SMART (слово, означающее в английском языке *умный, остроумный, находчивый*). Об этой методике подробнее см. в главе 6, посвященной видам методов оценки.

Из всех свойств, заложенных в методику SMART, пожалуй, самым сложным, с точки зрения определения, является свойство *измеримости*. Поэтому в данной главе приведем его краткое пояснение.

Любой бизнес-проект обладает прежде всего вполне понятным и простым измерителем — прибыльностью. Представим схематично определение прибыльности коммерческого проекта. Достаточно, вложив некую сумму, «на выходе» проекта получить, по излюбленной марксовской формуле «деньги — товар — деньги¹» ($D - T - D^1$), и разница между D^1 и D будет нашей прибылью. Период времени для возвращения наших вложений является сроком окупаемости инвестиций. В бизнес-сфере норма периода окупаемости — 7–10 лет. Согласитесь, достаточно просто.

Так вот, с социальными проектами все несколько сложнее. Причем по крайней мере по двум показателям: по единицам измерения эффекта и по сроку «окупаемости» вложенных ресурсов. Впрочем, и ресурсы могут быть не столь простыми, как в бизнес-проекте. Однако о ресурсах еще будет сказано несколько позже, здесь же объясню две позиции, связанные с единицами измерения социальной эффективности и с практически неизбежно требуемыми сроками социальных инвестиций.

Эффекты *социального инвестирования*³⁴ сложнее подсчитать, поскольку они могут измеряться в самых разнообразных единицах (например, в снижении уровня преступности, социального сиротства, сокращении числа граждан, требующих социального обеспечения, повышении количества здоровых детей, в цифрах положительной динамики опросов, выясняющих социальное самочувствие населения, в уровне доверия граждан к власти, продолжительности жизни и т.п.)³⁵. Перечисленные показатели лишь на основе более глубоких и длительных исследований могут позволить нам вычленивать сугубо экономическую составляющую полученного в рамках какого-то конкретного социального проекта положительного эффекта. Тем более непростой задачей становится доказывание факта влияния именно данного проекта на произошедшие изменения. Таким образом, в ближайшем будущем предстоит значительная работа по внедрению в практику социальной политики оценочной деятельности, с помощью которой станут возможными системные измерения эффективности

³⁴ Впервые в российской профильной литературе термин «социальное инвестирование» в указанном значении был предложен автором в работе: Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. Социальная реформа. Путь к гражданскому обществу. М., 1997. С. 26, 36–37.

³⁵ Автором работы предложен собственный концептуальный взгляд на социальное инвестирование и рассмотрены ключевые элементы, определяющие его эффективность, в статье: Хананашвили Н.Л. «Камо грядеши», или Некоторые размышления о теории социального инвестирования // Альманах «Межсекторные взаимодействия». Настольная книга — 2000. М., 2001. С. 52–102.

вложений в социальную сферу и контроль социальных показателей влияния тех или иных социально направленных действий.

Долгосрочность подобных вложений, вовсе не всегда ориентированных на получение быстрого социального и тем более экономического эффекта, заключается в том, что значительная часть социальных показателей становятся заметными по мере изменений в самом обществе; например, снижение уровня подростковой преступности лишь через несколько десятилетий отразится на таких показателях, как темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) или демографическая ситуация и ее динамика. Однако если сегодня не сделать правильных инвестиций, позволяющих, например, уберечь подростка от попадания в следственный изолятор или в воспитательную колонию, то через некоторое время он станет рецидивистом, по-настоящему опасным для общества. Если же мы поможем молодому человеку, скажем, 15–16 лет от роду, и его семье, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, то он, есть шанс, станет вполне успешным гражданином, лет этак через 15–20 заведет семью, детей. Для бизнес-проекта такой срок считается неприемлемым, а вот для социального проекта — вполне разумным для ожидаемого эффекта. В этом состоит основная сложность данного, социально-проектного, подхода. И в этом же — одна из наиболее существенных трудностей формулирования задач³⁶. Собственно, поэтому в качестве альтернативы и дополнения измерений эффекта предлагается использовать термин «описание эффекта». То есть если вы не можете относительно точно и достоверно измерить результат, то хотя бы постарайтесь описать его, уже это действие может оказаться весьма полезным, поскольку позволит вам разобраться с тем, что и

³⁶ Опыт проектной деятельности, позволяющей получать измеримый социальный эффект, описан в: Хананашвили Н.А., Баушева И.А., Зыков О.В. Лечение вместо наказания. План практических действий для создания территориальной модели // Вопросы ювенальной юстиции. № 2. 2001. С. 76–85. URL: <http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof>

как именно вы делали. Последнее словосочетание («как именно») так же, если не более, важно, о чем будет сказано несколько позднее, при описании свойств, определяющих устойчивость результатов проекта.

Итак, на основе названной ранее цели «нашего проекта» по созданию школьной службы примирения пропишем его *задачи*. Таковыми могли бы стать:

1) повышение качества информированности участников проекта и других заинтересованных лиц (если рассматривать уровень одного образовательного учреждения, то, скажем, в школе и для родителей) — на основе оперативного обмена информацией между участниками проекта, информирования и предоставления всем заинтересованным лицам (путем формирования и развития информационного пространства образовательного заведения);

2) повышение уровня знаний по основам конфликтологии, разрешения конфликтов и технологий примирения на базе комплекса просветительских действий (например, для последующего создания и деятельности школьной службы примирения — из числа заинтересованных участников проекта);

3) приобретение участниками проекта, вовлеченными в его исполнение и прошедшими предварительное обучение, практического опыта (в виде разбора конкретных случаев и конфликтов или проведения так называемых «школьных конференций»);

4) осуществление анализа, описание и обобщение полученного в результате выполнения предусмотренных проектом экспериментальных действий опыта;

5) разработка и нормативное закрепление (предположим, в качестве дополнения в устав школы) процедур и форм деятельности школьной службы примирения;

6) создание специализированного школьного объединения (возможно, общественного), занимающегося вопросами разрешения внутришкольных конфликтов.

Как нетрудно заметить, *задачи*, как и *цель*, нашего проекта прописаны очень широко. Любая из перечисленных здесь задач легко может быть оформлена в качестве вполне самостоятельного и достаточно крупного проекта. При этом в формулировках задач искусственно вставлены краткие пояснения, присутствующие в скобках. Указанные позиции в данном случае представляют собой детализацию, характерную для непосредственных действий, с помощью которых перечисленные задачи будут реализованы. Помещение их в данном месте сделано нарочито — в том числе для наглядности того, чем именно отличаются формулировки задач от действий, предпринимаемых для их решения.

3. Ресурсы

Теперь взглянем, хотя бы мельком, на такой аспект проекта, как его ресурсы. В нашем экономически организованном мире зачастую почему-то считается, что все определяют деньги. Ну и, разумеется, природные ресурсы, которые в конечном итоге — тоже дают деньги.

В этой связи нельзя не вспомнить знаковую работу Р. Патнэма³⁷, который, изучая историю Италии, обнаружил, что в период с 1860-х по 1920-е гг. там произошли удивительные изменения в экономической географии страны. Если в начале этого периода вся страна была экономически более или менее однородной, то к началу 20-х гг. XX в. она разделилась на благополучный, промышленно развитый Север и отсталый и бедный аграрный Юг. И отличие, которое содержали обе части страны в 60-х гг. XIX в., состояло... в количестве различного рода общественных объединений: на Севере их было значительно больше.

Еще один пример — Япония, с практически отсутствующими на островах природными ресурсами, но с весьма успешной и высокотехнологичной экономикой. Однако стоит предположить, что их

³⁷ См.: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996.

экономика была бы вовсе не такой мощной, если бы не огромные вложения в человеческие ресурсы. А подчас, казалось бы, вовсе и не огромные вложения, а всего лишь проявление внимания к уже существующим или новым социальным технологиям и их адаптированное к местным условиям внедрение.

В этой связи очень интересным был один из новостных сюжетов на телевидении — как раз о такой технологии, с недавних пор реализуемой в Японии. Пенсионеры из ближайшего к школе микрорайона во внеурочное время приходят в школу для факультативной кружковой работы с детьми — по иероглифике и традиционному японскому стихосложению. Они передают детям те знания, которые достались им от их предков. Как нетрудно заметить, расходы здесь минимальны: бумага, краски, кисточки... Однако значимость самой реализации этой технологии вряд ли может быть переоценена. С ее помощью:

- а) возникает и сохраняется связь времен, поколений и традиций;
- б) создается возможность для позитивной творческой занятости детей после уроков (опять же, чтобы не болтались без дела на улицах);
- в) повышается статус школы как просветительского учреждения и привлекательность ее для школьников;
- г) улучшается качество и содержательное наполнение жизни представителей старшего поколения, для которых возможность продолжения самореализации в преклонном возрасте ничуть не менее важна, чем для всего остального взрослого населения, а общение с детьми — даже просто дополнительная радость. Может быть, оттого и продолжительность жизни в Японии выше, чем во многих других странах?

Из этого примера становится очевидным, что, планируя проект, необходимо, прежде всего, искать опору именно в человеческих ресурсах. Без людей, их труда, знаний, навыков, умений, душевных сил — социальных проектов не бывает, и ваш проект вряд ли станет удачным. При этом каждый из партнеров проекта вкладывает в

него какие-то свои, доступные ему ресурсы. В этом смысле, конечно, важно знать, кто какими ресурсами обладает.

Здесь, пожалуй, следует обратить внимание на такой способ сложения различных ресурсов, как осуществление межсекторного взаимодействия. Реализуя такое взаимодействие в процессе выполнения социальных проектов, стоит помнить о том, что властные органы — это вовсе не только (и даже не столько) денежные средства, сколько другие ресурсы, например управленческие или административные. Проводя образовательные семинары по ювенальной юстиции в 2001 г., Фонд НАН, в котором один из авторов данного пособия работал в то время, обратился в Минсоцразвития России с просьбой отправить в региональные структуры министерства распоряжение о необходимости участия сотрудников государственных и муниципальных органов и учреждений в образовательно-просветительских семинарах, посвященных вопросам защиты прав детей, продвижения ювенальных технологий и взаимодействия с неправительственными некоммерческими организациями. И те административно поручили профильным структурам в субъектах РФ обеспечить прохождение региональными чиновниками такого обучения на семинарах по ювенальной юстиции. В результате властные органы своих собственных средств израсходовали только на оплату проезда своих сотрудников. Но при этом появились специалисты, детально проинформированные о том, каким образом можно использовать те или иные ювенальные технологии в своей управленческой и исполнительской практике — для помощи ребенку и сохранения кровной семьи. В том же проекте приняли участие и международные организации (Детский фонд ООН — ЮНИСЕФ финансировал публикацию большого методического пособия по работе с детьми групп риска: «Ювенальные технологии»), и бизнес (нефтяная компания ЮКОС оплатила проезд и проживание тренеров и проживание участников семинаров в нескольких российских регионах).

Коммерческие организации, привлекаемые к социально-проектному партнерству, могут тоже быть полезны вовсе не только своими финансовыми ресурсами, но и возможностью привлечения к участию в проекте квалифицированных специалистов, и подчас, как ни странно, в качестве добровольцев. В ходе одного из семинаров, проводившихся на острове Сахалин по лоббированию (отстаиванию и продвижению) общественных интересов (2000 г.), организаторам удалось обеспечить участие нескольких бизнесменов. И те не просто приняли активнейшее участие, но и с удовольствием делились своим собственным опытом продвижения интересов, конструктивной работы и успешного сотрудничества с государственными региональными и муниципальными органами власти. Понятно, что неправительственные организации в части ресурсов богаты, прежде всего, ресурсами инновационными и добровольческими, что зачастую позволяет с успехом восполнять нехватку тех же финансовых средств.

Возвращаясь к важности опоры на человеческие ресурсы, можно с уверенностью сказать, что наиболее существенными результатами любого социального проекта, в чем бы он ни заключался, будут являться те дополнительные свойства, в самом ли человеке (прежде всего, конечно, в целевой группе, с которой идет работа) или в коллективе людей, в отношении которых велась работа, которые появились, выработались в ходе проекта. Существенными оказываются и социальные связи (прежде всего, информационные, коммуникационные, профессиональные), налаженные участниками в ходе проекта. Об этом также будет сказано позже, при описании результатов проекта и их устойчивости.

Ценнейшим ресурсом любого проекта является такой, уже выше в неявном виде звучавший ресурс, как информация и полученные знания. И чем выше степень усвоения участниками проекта новой информации, активность и заинтересованность в обмене ею, широта и качество последующего ее распространения, тем выше информационная результативность проекта.

Наконец, стоит сказать о таком ресурсе, как время. Правильное распределение времени и планирование мероприятий проекта в течение его выполнения позволяет не только рассчитывать на реализацию всех задуманных действий, но и на осуществление чуткого контроля всего процесса осуществления проекта. Удобным инструментом для планирования времени внутри периода выполнения проекта являются так называемые диаграммы Ганта — графическое изображение совокупности планируемых мероприятий с обозначением периода их выполнения в общем временном графике проекта. Приведем пример такой диаграммы.

Предположим, что в рамках некоего воображаемого 12-месячного межрегионального партнерского проекта планируется осуществление следующих мероприятий:

а) подбор персонала, региональных координаторов и привлечение специалистов для участия в проекте, заключение с ними договоров, подготовка и проведение стартового круглого стола по теме проекта (или какого-то иного стартового информационного мероприятия: пресс-конференции, какой-либо PR-акции и т.п.) — 1-й и 2-й месяцы проекта;

б) четыре просветительских семинара — 3-й, 6-й, 8-й и 11-й месяцы проекта;

в) две рабочие встречи основных исполнителей проекта — 6-й и 11-й месяц проекта;

г) одно информационное рабочее совещание — 7-й месяц;

д) двухдневная итоговая конференция — 12-й месяц проекта;

е) издание сборника материалов проекта (в данном случае — методический сборник) — 12-й месяц проекта;

ж) осуществление коммуникации между участниками проекта — в течение всего срока его выполнения (опять же поскольку проект — межрегиональный);

з) деятельность региональных координаторов проекта — начиная со 2-го месяца проекта — до его окончания;

и) подготовка и представление грантодателю или иной финансирующей организации отчета по проекту (к моменту окончания проекта — 12-й месяц + краткий период после окончания проекта).

Тогда диаграмма Гантта будет выглядеть следующим образом:

№	Наименование мероприятия проекта	Месяц проекта											
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.	Осуществление информационно-коммуникационного компонента проекта												
2.	Набор и деятельность персонала проекта, региональных координаторов и привлекаемых специалистов												
3.	Подготовка и проведение стартового круглого стола												
4.	Подготовка и проведение четырех просветительских семинаров												
5.	Подготовка и проведение информационного рабочего совещания												
6.	Подготовка и проведение региональных рабочих встреч (по три в 6-й и 11-й месяцы проекта)												
7.	Подготовка и проведение 2-дневной итоговой конференции												
8.	Подготовка, публикация и распространение методического сборника и материалов проекта												
9.	Подготовка и сдача отчета по проекту												

Диаграмма 1

Несколько более светлый фон ячейки означает период подготовительного этапа к проведению того или иного мероприятия или осуществления действия.

Дадим небольшие дополнительные комментарии к диаграмме.

Прежде всего, о рабочих встречах. Если проект региональный, такие рабочие встречи или совещания (более мелкого, оперативного свойства) желательно проводить чаще, поскольку это позволяет сделать проект более гибким и чутко реагировать на происходящие в нем события. В нашем гипотетическом случае, поскольку реализуется межрегиональный проект, таких событий много быть не может, поскольку это связано, в условиях России, с заметными, прежде всего транспортными, расходами. Стоит обратить внимание на то, что проведение рабочих встреч на диаграмме нарочито совмещено по времени с проведением семинаров, что также может быть оценено экспертами, рассматривающими возможность финансирования проекта (или грантодателем), как положительное свойство, свидетельствующее о готовности грантополучателя к экономии средств грантодателя и о стремлении к повышению степени отдачи от проводимых мероприятий.

Что касается рабочего совещания, то вполне возможно проведение подобных совещаний в форме виртуального общения, скуреконференции, вебинара или в режиме селекторного совещания.

Запланированные проектом издательские работы представляются, в том или ином виде, важным элементом, поскольку позволяют закрепить, каким-то образом зафиксировать результаты проекта, тем самым способствуя их тиражированию и последующему распространению.

Отображение действий исполнителя проекта через соответствующие визуальные инструменты в то же время позволяет контролировать различные этапы проекта и знать, когда и кто должен быть задействован в ходе его выполнения, — естественно, при правильном планировании сил и ресурсов внутри каждого

этапа (элемента) проекта. Не следует воспринимать буквально, в качестве образца для подражания приведенный только что вариант диаграммы Гантта: он — лишь пример того, как обеспечивается наглядность задуманного проекта, что может располагать к его позитивному восприятию со стороны грантодателя или эксперта-оценщика.

4. Методы

Следующим, принципиально важным элементом любого проекта являются методы, с помощью которых он реализуется. Если до этого, рассматривая разделы «Описание проблем» или «Цели и задачи», мы говорили о возможности для эксперта, оценивающего заявку, понять, насколько проектант имеет представление о предмете проекта и видит пути успешного решения рассматриваемой в проекте проблемы, то теперь эксперту предоставляется возможность увидеть, соответствуют ли предлагаемые исполнителем методы поставленным в проекте цели и задачам.

В качестве практического примера возьмем пункт (3) перечня ранее сформулированных задач:

«3) Приобретение участниками проекта, вовлеченными в его исполнение и прошедшими предварительное обучение, практического опыта (в виде разбора конкретных случаев и конфликтов или проведения так называемых «школьных конференций»)».

Здесь совершенно необходимо сделать два принципиальных, содержательных замечания.

Во-первых, для начала деятельности желательно не брать на себя невыполнимых задач по разрешению очень жестких конфликтов, которые также встречаются в нашей жизни, хотя и не так часто, например, по проступкам, которые могут квалифицироваться как преступные. Имеющийся опыт работы в разных регионах свидетельствует, что такие случаи могут становиться объектом рассмотрения лишь по мере укоренения технологии в традициях образовательного учреждения, когда сама служба становится

высокопрофессиональным институтом³⁸. И конечно, рассмотрению будут подлежать только так называемые «горизонтальные» конфликты — среди самих учащихся. Очевидно, что школа является высококонфликтным пространством, причем это — самые разнообразные конфликты: школьников между собой, учащихся с учителями, учащихся с родителями, иногда — учителей с родителями или учителей с системой управления образованием. За исключением первой категории конфликтов, с некоторыми случаями которых вполне могут справиться сами дети из школьных служб примирения и которых, как правило, в школе большинство, остальные конфликты должны разрешаться с участием взрослых медиаторов таких служб. При этом руководство такой службой может принять на себя школьный уполномоченный по правам участников образовательного процесса — школьный омбудсмен, школьный психолог или социальный педагог.

Во-вторых, ценностная основа медиации как подхода к разрешению конфликта заложена в восстановительном подходе к конфликту. В таком конфликте, для сохранения ценностей подхода, не столь важен факт вины одной стороны и правоты другой (сам факт конфликта — лишь отправная позиция), сколько возможность восстановления «миропорядка», разрушенного произошедшим конфликтом и практическая реализация этой возможности.

Если не принять во внимание два эти названные замечания, результаты реализации экспериментальных процедур по примирению могут оказаться не просто плачевными, но и разочарывающими в той технологии, которая приносит безусловно положительные результаты в сферах своего применения.

Из вышесказанного следует, что важны не только и даже не столько идеи, которые мы выдвигаем, сколько те методы, которые используются для их реализации. Средства никогда не могут

³⁸ На сегодняшний день такой уровень работы имеется, пожалуй, лишь в Волгоградской области, в которой к тому же региональными органами так и не были созданы берущие на себя подобный труд территориальные (муниципальные) службы примирения.

оправдать цель. Методы, которые выбирает проектировщик, — это, по сути, те дороги, которыми он собирается идти к намеченной цели, и потому неправильно выбранный путь не может привести к ней либо делает достижение непомерно «дорогостоящим».

Например, если мы готовим просветительский проект, в котором собираемся осуществить какие-то мероприятия, то такие мероприятия должны содержать изрядный элемент интерактивности — активного и двухстороннего взаимодействия с их участниками, их деятельностного вовлечения, чтобы они не просто вяло присутствовали на скучных теоретических лекциях, а могли сами осваивать новые для себя знания и приобретать практические навыки и умения, совершенствовать аппарат мышления — в соответствии с современными подходами к образовательному процессу.

Часто сталкиваясь с различными проектными заявками, приходится огорчаться, видя, что организация-заявитель, для пропаганды, скажем, ценностей здорового образа жизни, планирует проведение бесед и лекций, в особенности — о вреде курения или алкоголя и наркотиков.

Во-первых, практически бессмысленно пытаться запугивать детей (впрочем, и взрослых тоже) вредом того, о чем они зачастую и понятия не имеют. Ребенок по структуре своего сознания (и по причине его незрелости) — бессмертен. Он не догадывается и представить себе не может, что вот это розовощекое личико, его лицо, которое глядит на него из зеркала, может пожелтеть и сморщиться не через 50–60 лет, а через 3–4 года. Для него и тот и другой сроки — за гранью воображения. Результатом такого запугивания становится, как правило, их интерес к таким страшным (и не страшным, из-за незнакомства с ними) порокам и вредным привычкам.

Во-вторых, как представляется, ничего более скучного и малопродуктивного для нашего времени, чем лекция или «беседа» (особенно для молодежи), придумать нельзя. Не возьмемся, опять же, диктовать, что именно нужно проводить, но очевидно, что

стремление к позитивному поведению лучше всего прививать не запуская различными ужасами, а предлагая содержательные и увлекательные альтернативы. И поскольку таких альтернатив невообразимое множество, здесь приводить их список бессмысленно. В каждом конкретном случае, в конкретной обстановке и в различных территориях такие подходы могут быть своими собственными, учитывающими региональные, социально-экономические, культурно-исторические и иные особенности и традиции.

5. Действия

Планирование и проведение мероприятий и иных действий проекта также является важным его этапом, от правильного и понятного изложения которого зависит, будет ли ваш проект поддержан и в том ли объеме, как было предусмотрено.

Прежде всего, необходимо привести примерную типологию проектных действий. Наиболее типичными для социальных проектов являются следующие деятельностные элементы.

1) Акции, массовые мероприятия, разовые и периодические события

Помимо краткого описания проводимых мероприятий и иных действий, осуществляемых в проекте, необходима привязка действий проектантов ко *времени и месту их проведения*.

Одним из показателей качества проекта является корректность планирования и расположения по шкале времени составляющих его мероприятий и иных действий. Поэтому проект не просто должен содержать расписание входящих в него мероприятий, но и быть достаточно насыщенным (но не перенасыщенным).

Далее, необходима привязка к *целевым группам проекта* (в том числе по составу и количеству участников мероприятий).

Естественно, качественный подбор состава участников мероприятий (какие именно представители целевых групп или специалисты), в зависимости от характера этих мероприятий, является прямой и непосредственной заботой разработчиков проекта.

Хотя вопрос о количественных показателях, участвующих в том или ином мероприятии, кажется излишним, напомним, что такие сведения также могут быть интересными и знаковыми для специалиста, оценивающего проект.

Кроме того, требуется привязка к *имеющимся ресурсам* (о чем говорилось ранее; о том, что касается бюджета проекта, будет сказано позже).

При этом осуществляемые мероприятия должны быть настолько содержательными, чтобы их выполнение позволяло добиваться эффектов, влияющих на выполнение задач проекта и достижение его цели.

Практика работы по оценке проектных заявок свидетельствует: среди проектов, подаваемых на различные конкурсы, огромное число тех, которые равным счетом ничего не дают «на выходе». К таким абсолютно пустым, бесполезным мероприятиям следует отнести многочисленные помпезные акции — прежде всего, в тех случаях, когда весь проект, по сути, содержит только их. Условно такие мероприятия можно назвать «фантики-шарики». Эффект от их проведения нулевой, средства израсходованы, но расходы ни на что не повлияли, ничего не изменили.

Поэтому при подготовке описания проводимых мероприятий и действий по проекту проектант обязан предъявить планируемые результаты не только проекта (о чем будет подробнее сказано далее), но и наглядно продемонстрировать, что участниками того или иного мероприятия получено в качестве существенного результата, изменяющего настоящее положение. И это могут быть новые знания, умения, навыки; новые полезные, социально значимые связи, знакомства, возможности коммуникации, взаимодействия, партнерства, выстраивания каких-то совместных действий, проектов или организации более устойчивых и долгосрочных, в том числе сетевых, содружеств. Именно такой выход может и должен как-то влиять на результаты проекта³⁹.

³⁹ В англоязычной терминологии непосредственные промежуточные результаты реализации мероприятий называются *outputs*, в то время как влияние таких

2) Достаточно важной составляющей проекта является создаваемое им **информационное пространство**.

Если коротко охарактеризовать данную составляющую проекта, то желательно сказать по меньшей мере о двух аспектах информационного пространства.

2.1) Пространство внутриорганизационное, внутрипроектное, создаваемое для эффективного взаимодействия членов команды проекта. Оно представляет собою совокупность предварительных и текущих управленческих действий, осуществление которых делает проект чувствительным к происходящим в нем событиям и складывающимся обстоятельствам. Организация и обеспечение деятельности данного пространства способствует успешному взаимодействию участников проекта, в той или иной степени задействованных в его реализации.

2.2) Пространство внешнее, предполагающее распространение информации о проекте вовне — для сведения всех, кому это может быть интересным. Данный аспект также имеет определенную степень разветвленности — на информацию, распространяемую в публичном пространстве, имеющую в качестве основных целей информирование общественности и PR-составляющую, и на отчетную, предоставляемую финансирующим или контролирующим деятельность по проекту структурам.

3) Эксперименты, создание моделей и технологий

Экспериментирование является одним из наиболее типичных и, несомненно, значимых деятельностных элементов социального проектирования. Собственно, только с помощью апробации тех или иных новых идей, предполагающих решение острых и/или актуальных социальных проблем, можно понять, стоит ли внедрять новую идею, более широко распространять ее, «оформлять» ее в качестве продвигаемой социальной технологии. Разнообразие

мероприятий на получение их участниками новых знаний и умений — *outcomes*. Само же воздействие совокупности предпринимаемых усилий, всего проекта, более масштабное и значимое, именуется *impact*.

условий, в которых живут граждане страны, диктует и многообразие возможных вариаций для создаваемых и внедряемых моделей инновационных решений.

И здесь возникает вопрос о том, как определить результативность реализованного проекта, измерить или ощутить его результаты. Если такая задача поставлена, в рамках проекта необходима организация и проведение тем или иным образом осуществляемых исследовательских действий.

4) Исследования

Далеко не каждый инновационный проект приводит к возникновению технологии. Более того, далеко не каждый проект, нацеленный на внедрение уже имеющейся и действующей где-либо в другом месте, на другой территории технологии, оказывается достаточным для того, чтобы понять, что тот или иной способ решения проблемы, используемый его вариант является действенным и в данных обстоятельствах, в новых условиях.

Постоянное изучение результатов реализуемого проекта или серии проектов, изменения ситуации или состояния целевой группы по мере реализации проекта способно создать определенные основания для такой уверенности.

5) Обучение, просвещение

В качестве важной составляющей социальных проектов во многих из них присутствуют и разнообразные просветительские и другие обучающие действия. О различных образовательных форматах будет сказано позднее, здесь же отметим, что просветительские и образовательные действия способны сделать любой проект более сильным постольку, поскольку он будет способствовать получению другими людьми, участниками социально ориентированной деятельности новых знаний, умений и навыков, важных для осуществления своей общественной деятельности.

И чем более разнятся условия для реализации тех или иных проектных моделей, тем более сложными и разветвленными могут

оказаться просветительские действия. Например, для условий России разнообразие условий и обстоятельств столь велико на территории огромной страны, что особые образовательные и просветительские действия желательно предусматривать практически для каждого субъекта РФ.

б) Институты (службы, клубы, кружки, организации)

С заметной частотой в социальных проектах присутствует такой компонент, как формирование какой-либо организационной структуры. В то же время не менее сильным результатом и элементом является и создание менее формализованных сообществ и взаимосвязей, построенных не на основе относительно жестких правовых норм, коими являются юридически оформленные объединения, а на базе неформально вырабатывающихся договоренностей, обыкновений. Такие сообщества вполне правомерно называть ростками «клубной культуры». Формирование подобных сообществ в качестве одного из планируемых результатов вполне может восприниматься в качестве разумного и удачного эффекта проекта.

6. Ожидаемые результаты

Данный раздел проекта может использоваться специалистом по оценке в качестве одного из наиболее ясных и простых индикаторов, позволяющих понять, насколько заявитель и в дальнейшем исполнитель целесообразно и обоснованно спланировал свой проект. Дело в том, что перечень ожидаемых результатов обязан в значительной мере, если не полностью, соответствовать списку поставленных в проекте задач.

Собственно, именно поэтому, когда в задачах проекта значится нечто невинтное: проведение какого-то количества мероприятий (например, «оказание услуг» 100 представителям целевой группы, без детализации этих услуг), то и в качестве результата окажется «мероприятия проведены, оказаны услуги 100 детям». Однако из факта оказания услуги вовсе не следует, что от этого указанным получателям услуги, что называется, «полегчало». Ничего, кроме самого

факта оказания услуги, из этого, как вы понимаете, не следует. Такая работа — совершенно бессмысленна. Усилия и ресурсы затрачены, а результата не предъявлено. Это напоминает анекдот из армейской жизни: солдатам приказано «до обеда копать яму, а после обеда — ее закапывать». Ямы как не было, так и нет, но зато солдаты целый день были заняты. Абсурдность и контрпродуктивность подхода очевидна.

Достаточно часто встречается и другая ситуация. В задачах фигурирует все подряд: мероприятия, методы, текущая деятельность, а в ожидаемых результатах обозначены красивые эффекты. И тогда у эксперта просто обязан возникнуть вопрос: а с чего, собственно, возникнут такие результаты, если они не фигурировали в виде задач? В общем, взаимное соответствие сформулированных задач и ожидаемых результатов представляет собою, можно сказать, неформальный императив и одновременно удобный индикативный инструмент для работы эксперта.

Реализация любого проекта должна иметь на выходе получение неких положительных изменений. Следовательно, при формулировании ожидаемых результатов проектировщик должен исходить из того (а эксперт — ожидать), что в качестве таких результатов будет нечто, что можно охарактеризовать определенными словами, свидетельствующих о произошедших под действием мероприятий проекта изменениях в лучшую сторону.

Какие же слова (и содержащиеся в этих словах понятия) будут свидетельствовать об успехе проекта? Перечислим некоторые, пожалуй, основные. *Улучшение, увеличение* или *сокращение* (во втором случае, если речь идет о характеристике какого-либо негативного явления или свойства), *укрепление* или *ослабление, наращивание* или *уменьшение*, а также любое другое изменение, поддающееся *количественному или качественному измерению или технологическому (или алгоритмическому) описанию*.

Необходимо также сформулировать три неотъемлемых элемента (или, иными словами, три основных, ключевых свойства)

любого проекта, претендующего на то, чтобы быть названным эффективным.

Первый элемент — возможно более глубокий уровень профилактики (движение от следствий проблем к самим проблемам и воздействие на них). Чем глубже мы продвигаемся от событий к их причинам, тем более значимые, краеугольные проблемы мы затрагиваем. Такой подход, полагаю, можно охарактеризовать как *принцип опоры на ценности*.

Здесь имеет смысл привести один интересный пример из собственной оценочной практики. Речь об оценке проектов по работе с несовершеннолетними группы риска. Среди проектов часто попадаются такие, в которых предлагается детей из проблемных групп поведения учить, в качестве «позитивного ценностного ориентирования», основам военной подготовки, например, рукопашного боя или, как в одном проекте из подававшихся на финансирование Общественной палатой России (и, что ужасно, поддержанных), — «метанию осколочных гранат». Считаю такие проекты идеологически, ценностно категорически непригодными для грантовой поддержки. Ребятам из проблемных групп, прежде всего, необходимо снижать уровень агрессивной настроенности; подобные же занятия, даже из самых наилучших побуждений, способны лишь сделать границу между добром и злом в сознании юного существа очень тонкой и легко преодолимой при любом маломальски неверном действии окружающих. А ведь подросток-то уже фактически «вооружен», причем за бюджетные деньги!

Второй элемент — направленность действия на выработку у целевой группы способности к последующему самообеспечению. Необходимо таким образом выстраивать все действия по проекту, чтобы основная группа получателей услуг не становилась вечным иждивенцем, «нахлебником», а обретала в итоге способность в дальнейшем самостоятельно справляться со своими проблемами и обходиться без посторонней помощи. Такой элемент можно назвать *принципом нацеленности на социальное развитие*. Очень важным

условием, способствующим реализации данного принципа, является повышение чувствительности при работе с представителями «целевой группы». Изменение самочувствия той проблемной группы, которой мы стараемся помочь в преодолении трудной жизненной ситуации, является ключевой характеристикой, за которой необходимо неусыпное наблюдение в течение всего периода проектной работы.

Наконец, третий элемент — вовлечение представителей самой целевой группы в работу с ними. Целевая группа должна становиться не пассивным благоприобретателем, *объектом воздействия* специалистов проекта, а активным действующим лицом, вовлеченным в сам процесс реализации проекта, **субъектом взаимодействия**. Этот элемент можно назвать *принципом интерактивного партнерского взаимодействия*.

7. Оценка результативности и устойчивость результатов

В данном разделе намеренно соединены два элемента, обычно обладающие отдельными, своими собственными и самостоятельными позициями в каждом проекте. Однако рамки настоящей работы вынуждают эти важные элементы скомпоновать воедино.

В России до настоящего времени оценка результативности любого проекта пока не стала неотъемлемой его частью. Об этом можно судить хотя бы по тому, что в бюджетах всех федеральных и подавляющего большинства региональных грантовых программ и программ поддержки СО НКО расходы по оцениванию проектов и качества их реализации не включены в качестве обязательной статьи расходов. Собственно, на сегодняшний день лишь в Красноярском крае предусмотрена фиксированная доля средств, направляемых на совокупность экспертно-аналитической деятельности по обеспечению оценки эффективности реализуемых проектов. Так, ст. 3 Закона Красноярского края от 5 декабря 2013 г. № 5-1908 «О краевых социальных грантах» установлено:

«3. Общий объем средств грантовой программы, в том числе выделяемых на поддержку социальных инициатив, распределение

средств по видам краевых социальных грантов, а также расходы на проведение экспертизы представленных на конкурс социальных проектов, мониторинга и оценки результатов их реализации, оценки эффективности грантовой программы устанавливаются законом края о краевом бюджете на соответствующий финансовый год. При этом расходы на проведение экспертизы социальных проектов, представленных на конкурсы, мониторинга и оценки результатов их реализации, оценки эффективности грантовой программы не могут составлять более 15 процентов общего объема грантовых средств конкурсов» (выделено автором)⁴⁰.

Более того, в текстах многих государственных программ еще совсем недавно можно было в разделе «Оценка результатов программы», вместо системы процедур, способов и мер оценивания результативности программы и осуществляемых в ней действий, обнаружить совершенно другое содержание, а именно — описание ожидаемых от ее выполнения результатов. Означало это только одно: составители программы весьма слабо представляли себе разницу между этими двумя понятиями, что, конечно же, никуда не годится.

Вместо формирования системы процедур и механизмов внутреннего и внешнего мониторинга, оценки эффективности реализации задуманного, в текстах программ зачастую фигурируют количественные мечты горе-проектировщиков (которые, кстати, никогда не совпадали с реальностью, в худшую сторону, а потому, видимо, и не публиковались). Поскольку из огромного количества федеральных целевых социальных программ, принятых российским правительством (в его различных составах, в 1990–2000-х гг.), ни одна не была публично доложена и обсуждена, можно с уверенностью говорить о содержательном провале их подавляющего большинства. Само же ухудшающееся состояние социаль-

⁴⁰ URL: <http://www.kras-grant.ru/docs/>

ной сферы свидетельствовало о безрезультатности либо о слабой результативности предпринимаемых усилий.

Дабы избежать подобного ошибочного подхода, попробуем представить себе, какими должны быть процедуры и механизмы мониторинга и оценки любой программы или проекта в ходе ее или его выполнения. Для этого изобразим некую диаграмму «Жизненного цикла проекта», вспомнив также, что об этом написано подробнее в главе 2.

ЖИЗНЕННЫЙ ЦИКЛ ПРОЕКТА

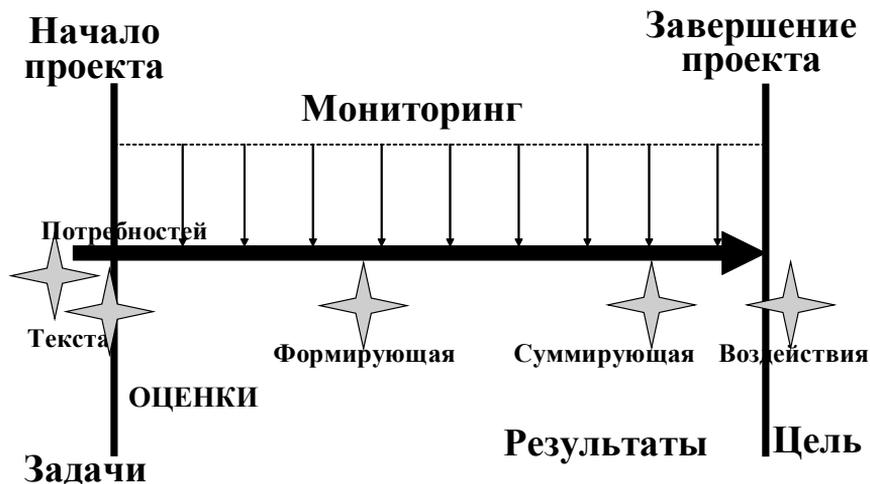


Диаграмма 2

Как видно из диаграммы, помимо процедур мониторинга, осуществляемого непрерывно, в процессе реализации проекта могут быть и разнообразные оценки, которые обозначены четырехугольными звездочками.

Прежде всего, должна осуществляться *оценка потребностей*. Данный тип оценки чрезвычайно важен, прежде всего, «на

подступах» к подготовке и реализации крупномасштабных и затратных программ и проектов. Собственно, такие исследования вполне могут становиться самостоятельным проектом. И сложно себе представить успешность реализации программы, в которой системно и комплексно не изучено и не определено, а в чем же состоят основные потребности целевых групп, избранных в качестве нуждающихся в улучшении ситуации.

Оценка текста проекта выполняется для определения, насколько изложенное исполнителем в тексте видение проекта соответствует самой проблеме, решению которой посвящен проект, и потребностям, вытекающим из описанной проблемы и ее целевой группы (или групп). Достаточный уровень вооруженности исследователя текстов аналитическим инструментарием позволяет за «сухими» буквами и словами увидеть не только сам проект и заложенные в нем мероприятия, но и степень социально-технологической и кадровой обеспеченности или финансовой и организационной обоснованности планируемых действий и, следовательно, реалистичности и потенциальной успешности проекта (программы), проектной состоятельности его исполнителя. Кроме того, этап текстового анализа, по сути — последний, предваряющий осуществляемую в дальнейшем практическую деятельность. Именно на этом этапе в наибольшей степени возможно и целесообразно получение внешних сигналов, внешней оценки качества последующей работы. Если речь идет о проектной заявке, то это — оценка, даваемая экспертами, как правило, привлекаемыми грантодателем либо его представителем. Когда же разрабатывается государственная целевая программа, то здесь следует вести речь о проведении внешней экспертизы, одним из элементов которой могли бы стать публичные слушания, проводимые с привлечением независимых экспертов или специалистов из ННКО.

Формирующая оценка обычно производится примерно в середине периода выполнения проекта. В ее ходе, как правило, подводятся промежуточные итоги, и привлекаемый внешний

специалист-оценщик (или группа таких оценщиков) должен определить, насколько то, что уже сделано в проекте, правильно и способно привести к его успешному завершению. Проведение такой оценки позволяет вовремя скорректировать предпринимаемые усилия, выбрать то или иное направление для его продолжения, а порою, если будут обнаружены серьезные нарушения, и вовсе прекратить неразумную или неправомерную трату средств — во избежание еще больших финансовых потерь. Вряд ли такая оценка целесообразна в начале периода реализации программы (или проекта), поскольку процесс реализации только начинается и понять, насколько эффективна запущенная работа, просто не представляется возможным. Не очень разумно осуществлять такую оценку вблизи к срокам окончания проекта: тогда уже поздно вносить какие-либо существенные коррективы.

Суммирующая оценка проекта посвящена подведению итогов его выполнения, определению того, насколько запланированные задачи выполнены и стало ли это основой для достижения цели проекта или программы.

А оценка воздействия — это оценка, позволяющая понять, насколько устойчивы результаты уже выполненного проекта, каково влияние осуществленных действий на проблему, решению которой он был посвящен, или на его целевую группу. Обычно такая оценка осуществляется через некоторое время после окончания реализации проекта. Хотелось бы рассчитывать на то, что формирование данного вида оценивания — зона ближайшего развития проектной деятельности в России, однако пока это, видимо, далеко не так.

Что можно представить в качестве хорошего результата проекта?

Прежде всего, это тип и глубина изменений, полученных в ходе его реализации.

Например, полученные знания помогли ученикам решать свои проблемы самостоятельно, в том числе во взаимоотношениях со своими родителями. А в другом случае учителя, освоившие данную

социальную технологию разрешения конфликта, смогли успешно и ко всеобщему удовлетворению найти консенсусное решение в конфликте с администрацией школы.

Что касается управления рисками, то и здесь *принцип интерактивного взаимодействия* может быть полезен. Дело в том, что этот принцип позволяет проекту получить еще одно, крайне важное свойство, которое было упомянуто немного ранее, — чувствительность (рефлексивность). В ходе проекта вполне возможны и совсем нередки ситуации, когда что-то идет не так, как было первоначально задумано. Если ваша проектная система чувствительна к таким ситуациям (а чувствительной она будет при соблюдении принципа интерактивности, постоянного или регулярного общения всех участников проекта, включая и получателей его услуг), вовремя исправить дефект оказывается значительно проще, поскольку он рано обнаруживается.

В качестве основных организационных подходов, обеспечивающих чувствительность управления, используются такие формы внутреннего наблюдения, как периодические рабочие совещания. В случае экстренной необходимости могут проводиться консилиумы, мозговые штурмы и другие, аналогичные действия, предполагающие быструю выработку решения в острой ситуации.

Подробнее об управлении проектами будет сказано в посвященной данной теме главе.

Устойчивость результатов проекта — одно из самых важных его свойств.

Прежде всего, это свойство демонстрирует грантодателю или представителям иного финансирующего источника, что израсходованные средства не просто принесли эффект там и тогда, где и когда были истрачены, но и продолжают какое-то время положительно влиять на представителей целевой группы, получателей услуг. В 1997 г. автор настоящей главы проводил оценку эффективности проекта по уходу за пожилыми гражданами, бывшими репрессированными, которую к тому времени уже полгода как завершил центр «Сострадание». Было интересно обнаружить, что,

несмотря на окончание финансирования, социальные работники продолжали приходить к своим подопечным и помогать им по хозяйству, приносить продукты, общаться. Тот пример был очень ярким свидетельством эффективности выполненного проекта, устойчивости его результатов.

Другой пример — работа с детьми группы риска, которая проводилась специалистами фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд НАН) в 1997–2000 гг. В ходе нескольких проектов были отработаны способы работы с детьми на улицах, с детьми и их семьями, в суде, где рассматривались уголовные дела, целый комплекс реабилитационных программ, методы работы с детьми в приют-убежище «Дорога к дому», который был создан этой организацией еще в 1992 г. В качестве результата была выпущена книга, описывавшая все эти и некоторые другие ювенальные технологии⁴¹. Могу с уверенностью сказать, во-первых, что книга эта не только была использована в целом ряде регионов для изучения и внедрения некоторых технологий, но и до сих пор представляет собою высокоактуальный интеллектуальный продукт.

В качестве третьего примера устойчивости результатов проекта можно привести рассылку, осуществляемую автором этой главы с 1998 г. Данная рассылка была одним из продуктов проекта, направленного на развитие межсекторного взаимодействия, реализованного Фондом НАН в 1998 г. при поддержке фонда «Евразия». И она осуществляется до сих пор вот уже более 16 лет на регулярной, практически ежемесячной основе по более чем 450 адресам, став своего рода небольшой авторской технологией фиксации и распространения информации, полезной для представителей гражданского общества, причем работающих не только в России, но и в зарубежных странах⁴².

⁴¹ Ювенальные технологии. Практическое руководство по реализации территориальной модели реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска / под общ. ред. О.В. Зыкова, Н.Л. Хананашвили, А.С. Автономова. 3-е изд. М., 2002.

⁴² URL: <http://www.nasbor.ru/biblioteka/rassylka/Rassylka.html>

Если обобщить сказанное и добавить фактор экономической или иной ресурсной обеспеченности, то устойчивость проекта может определяться по меньшей мере тремя качествами: наличием стабильного ресурсного обеспечения (финансирования), появлением устойчивых взаимосвязей или *сетей*⁴³ и созданием инновационных *социальных технологий*. Названные последними внеэкономические свойства способствуют тому, чтобы произошедшее в ходе выполнения проекта приращение социального капитала было сохранено. Собственно, поэтому и сети и социальные технологии следует считать полноправными инструментальными дополнениями к такому свойству, определяющему гуманитарную сущность и высокую позитивную значимость социального капитала как рост и расширение границ **доверия**.

8. Бюджет проекта

Бюджет проекта — это, что называется, «отдельная песня», — документ, содержащий целый ряд очень важных свойств.

Во-первых, бюджет — это основной финансовый документ, финансово-экономическое обоснование проекта. Без данного раздела не может обходиться ни один проект, и без этого раздела проекта на его реализацию никто не выделит средств.

Во-вторых, это экономическое выражение вашей деятельности по проекту. Знакомясь с основными позициями бюджета, вполне можно «трансформировать» бюджетные позиции в конкретные проектные действия. И, только глядя на бюджет проекта, можно понять, насколько обоснован запрашиваемый вами объем средств.

В-третьих, бюджет проекта — документ, детально разъясняющий все основные экономические составляющие проекта. Надо сказать, что помимо непосредственно цифровых данных бюджет обычно содержит и пояснения к нему. Такие пояснения

⁴³ Подробнее о моделях формирования сетевых структур в среде неправительственных некоммерческих организаций см.: Хананашвили Н.А. Модель информационно-ресурсной системы Фонда НАН как способ развития сетевых организаций // Горизонталы третьего сектора. М., 2002. С. 63–66.

(разумеется, если они составлены корректно и внятно) способствуют большей ясности в том, что происходит в проекте и насколько предлагаемое соответствует изложенному тексту.

В-четвертых, это и финансовый гид, помощник при реализации проекта. Бюджет и пояснения к нему позволяют «расшифровать» его положения, сделать бюджет более «рельефным», понятным для самих исполнителей.

Наконец, в-пятых, бюджет проекта — это неотъемлемый атрибут его прозрачности. Хорошо известно, что прозрачность — это свойство, позволяющее внушать доверие вашим партнерам. Это свойство полезно и для обеспечения эффективного внешнего контроля.

Основными свойствами бюджета проекта можно назвать обоснованность, логичность, точность и аккуратность вычислений, соразмерность масштабу проекта, соразмерность опыту исполнителя, эффективность расходов, создание эффекта социальной и экономической устойчивости. Рассмотрим указанные свойства подробнее.

- **Обоснованность**

Важна реальность указанных цен и планируемых расходов. Зачастую проектанты склонны либо указывать цены, которые заметно выше рыночных, или покупать технику и оборудование, либо вовсе не нужные в таком проекте, либо наиболее дорогие, которые вполне могли бы быть и скромнее. При оценке бюджета проекта желательно, чтобы у оценщика была возможность высказывать свою позицию не только о целесообразности поддержки проекта, но и о рекомендуемых изменениях в ту или иную сторону бюджета проекта — в случае, если он будет поддержан.

- **Логичность** — взаимоувязанность с запланированными мероприятиями и иными действиями

Подобно тому как логично должен быть изложена содержательная часть проекта, ясной логикой должен обладать и бюджет проекта. Любая его позиция должна иметь взаимосвязь с осуществляемыми по проекту действиями.

- ♦ Точность и аккуратность вычислений

Необходимы для того, чтобы эксперту было понятно и очевидно присутствие у исполнителя проекта свойств, требуемых при выполнении любых действий, имеющих экономическую составляющую.

- ♦ Соразмерность масштабу проекта

Пожалуй, сомасштабность изложенного проектного замысла и бюджета проекта является одновременно одним из чувствительных и относительно тонких в применении индикаторов для оценивания проекта. Лишь заметный опыт работы с проектными финансами позволяет определить, насколько запрашиваемые средства необходимы и достаточны (или же — избыточны) для достижения запланированной цели.

- ♦ Соразмерность опыту соискателя, исполнителя

Как уже говорилось ранее, здесь необходимо обратить внимание на два аспекта опыта — организационный и финансовый. Если подобного опыта у заявителя нет, грантодателю сложно рассчитывать на успех. Собственно, и самой организации желательно браться за посильные задачи, используя для этих целей «тактику расширяющегося шага».

- ♦ Эффективность расходов

Здесь желательно, чтобы расходы имели не только строго целевой характер, но и позволяли рассчитывать на получение запланированных заранее результатов, оказание предусмотренного социального воздействия, при одновременном сохранении разумной экономичности.

- ♦ Создание эффекта социальной и экономической устойчивости

Устойчивость эффекта, как уже было сказано ранее, может быть определена на основе образования или формирования соответствующих инструментов или результатов, которые продолжают свое функционирование за пределами периода финансовой поддержки.

Наиболее удобная форма представления бюджета проекта — табличная. При этом современные компьютерные программные продукты позволяют сделать бюджет не только ясно представляемым, но и легко считываемым. Удобным инструментом для этого

является программа Microsoft Excel, в которой табличные расчеты могут производиться быстро по достаточно большому массиву взаимосвязанных бюджетных позиций. Однако до сих пор часто применяется и отображение бюджета через программу MS Word, что, конечно, заметно более громоздко с точки зрения уверенности в точности расчетов. Особенно если необходимо внесение изменений в бюджет проекта. Несколько упрощенно такая таблица в MS Word может выглядеть примерно так.

Таблица 1

Бюджет проекта

Статья расходов	Единицы измерений	Количество единиц	Стоимость единицы	Вклад заявителя	Запрашиваемая сумма
1. Зарплата					
Штатный персонал					
Приглашенные специалисты					
Вклад добровольцев					
2. Транспортные расходы					
3. Командировочные расходы					
4. Расходы по проведению мероприятий					
5. Приобретаемое (арендуемое) оборудование					
6. Аренда помещений: офисных, для мероприятий					
7. Издательские расходы					
8. Банковские расходы					
9. Непредвиденные и другие расходы					
ИТОГО					

Кратко прокомментируем типичные разделы проекта.

- Зарплата (штатный персонал и приглашенные специалисты, но не добровольцы)

Оплата труда участников проекта — центральный элемент большинства бюджетов. Желательно, чтобы заявитель, уже при составлении бюджета, различал оплату труда штатного персонала (оплата практически всегда повременная) и оплату труда привлекаемых специалистов. Оплата привлекаемых специалистов может быть как повременной, скажем, почасовая оплата (или оплата за проработанный день) за проведение семинаров или ведение конференции, так и сдельной (например, за подготовку доклада или материалов для публикации).

Разница между данными категориями оплачиваемых сотрудников, как правило, заключается и в исчислении налогов при оплате труда. В настоящее время существуют разнообразные режимы налогообложения и начислений на фонд оплаты труда, в зависимости от организационно правовой формы и декларируемых видов осуществляемой грантополучателем (или получателем субсидии) деятельности, поэтому детально на этой позиции останавливаться нет возможности.

Сами же размеры вознаграждения за труд (при использовании бюджетных грантовых или субсидируемых средств — во всяком случае) желательно примерно ориентировать на средние размеры оплаты труда бюджетников.

Как правило, расходы на «вознаграждение» добровольцев, хотя и могут быть в бюджете, но выплате не подлежат, иначе это уже нельзя назвать добровольчеством. При этом зачастую организаторы конкурсов по выдаче грантов или субсидий требуют достаточно точного указания на экономическую составляющую добровольческого вклада. В этом случае, предположительно, разумным выглядел бы расчет высококвалифицированного добровольческого вклада (бывает и такой), произведенного исходя из среднего уровня оплаты труда по конкретному региону. Если же добровольческий труд является неквалифицированным, то вполне приемлем

уровень, рассчитанный на основе принятого в данном субъекте РФ минимального размера оплаты труда.

- ♦ Транспортные расходы (поездки, транспорт)

Транспортные расходы могут быть включены в перечень требующих финансирования в случаях:

- участия в выездных мероприятиях персонала проекта или привлекаемых специалистов;

- осуществления значительного объема разъездной деятельности (как правило, такие расходы грантодателя на себя не берут, хотя расходы на приобретение бензина могут быть оплачены);

- необходимости оплаты специального транспорта (например, по перемещению участников с проблемами опорно-двигательного аппарата).

Расчеты таких расходов приводятся, как правило, примерные, поскольку со временем вполне возможно изменение цен на те или иные билеты или горючее.

- ♦ Командировочные расходы: проезд, проживание, суточные (если таковые предусмотрены)

В ходе реализации проекта вполне возможна необходимость отправления специалистов в дальние командировки (в особенности это характерно для межрегиональных проектов, однако в ряде крупных регионов подобная необходимость расходов может возникнуть и при реализации регионального проекта). Данные расходы также должны быть соотнесены с примерным уровнем цен на соответствующие услуги: транспортные или гостиничные, а также с размером средств, которые предусмотрены на компенсацию стоимости проживания (так называемые суточные расходы).

- ♦ Расходы по проведению мероприятий

Если проект предусматривает большой объем мероприятий (в особенности связанных с выездом участников мероприятий или приездом из других регионов), такие расходы должны быть прописаны детально.

Выезд участников за город (например, для проведения семинара) должен содержать в качестве расходов оплату транспорта (если считать, что участники сами не смогут добраться до места его проведения и обратно), проживания и питания в течение времени мероприятия. Правда, в случае с питанием участников нынешнее законодательство (точнее, правоприменительная практика, диктуемая налоговыми органами) выглядит несколько странно, можно даже сказать, «бесчеловечно»: как только расходы по питанию включаются в бюджет, они начинают восприниматься налоговыми органами как доход участника мероприятия. Абсурдность ситуации очевидна: человек не может обходиться без пищи, еда не может считаться доходом, она — средство для существования. Другое дело, что необходимо устанавливать какие-то нормативы, как это, скажем, устанавливается для проживания.

Собственный, достаточно богатый опыт просветительской деятельности свидетельствует: такие удаленные от места жительства выезды оказываются значительно более эффективными, чем организация обучения в городе (в особенности в большом городе, где множество самых разнообразных дел зачастую не позволяет сосредоточиться на получении новых знаний). Такой методический подход называют «обучением с погружением».

Как правило, существует и должна учитываться потребность участников в тех или иных материалах, оборудовании, письменных принадлежностях (ручки, блокноты, папки, бумага, бэджи).

- ♦ Приобретаемое (арендуемое) оборудование

С одной стороны, реализация проектов, как правило, требует приобретения некоего оборудования. Это могут быть и компьютеры, и множительная техника, факсимильные аппараты и другое.

Время от времени приходится сталкиваться с требованиями грантодателей, считающих невозможным приобретение на бюджетные средства дорогостоящего оборудования для небюджетных организаций. В этом случае в условиях конкурса это должно

быть записано. Однако не сомневаюсь, что подобный подход во все не самый эффективный. Оборудование все равно необходимо. Для выхода из этой ситуации грантодатель допускает возможность долгосрочной аренды техники. Вот здесь и возникает почва для нерациональных расходов, а то и для коррупции. Дело в том, что краткосрочная и долгосрочная аренда, в особенности при значительном количестве мероприятий, требующих применения техники, оказывается чуть ли не более дорогой, чем покупка техники. И тогда эти расходы все равно производятся, но выгоду в конечном итоге получает сторонняя организация, предоставившая арендуемое оборудование, а не исполнитель, который мог бы и дальше использовать приобретенное оборудование в социально значимых целях. А арендная плата становится подчас способом для прямого увода бюджетных денег из сферы финансового контроля.

Кстати, проблема контроля за целевым характером использования дорогостоящего оборудования в странах с устоявшейся проектной культурой решается следующим образом: организация, приобретающая дорогостоящее оборудование, обязана в течение некоторого периода времени (например, в течение гарантийного срока эксплуатации техники) присылать грантодателю краткий отчет об использовании оборудования в соответствующих выполненному проекту целях.

- Аренда помещений

Как правило, аренда офисных помещений представляет собою траты, осуществляемые самой организацией-заявителем. Проект как таковой не должен финансировать текущие расходы организации, непосредственно не относящиеся к проекту. Если, конечно, сотрудники проекта не имеют в качестве рабочего арендуемые помещения.

Поэтому аренда помещений, которые необходимы вам для проведения запланированных мероприятий, в основном — разовые расходы. Когда для выполнения проекта вам необходимо

арендовать помещения на долгий срок, у оценщика может возникнуть вполне резонный вопрос: а как будет обеспечиваться устойчивость проекта после окончания срока аренды; кто будет финансировать эти расходы и почему грантодатель должен финансировать нечто вне временных рамок проекта.

- ♦ Канцелярские расходы и расходные материалы

Данные расходы, как правило, не являются значительными в структуре бюджета, однако без учета потребности в них деятельность проекта может оказаться под угрозой и потребовать совсем непредвиденных трат. Например, если в ходе подготовки ваших мероприятий необходимо размножение материалов или информирование, связанное с факсовыми или почтовыми отправлениями, то соответствующие расходы желательно предусмотреть заранее. Бумага — также является быстрорасходуемым материалом, даже при рачительном подходе.

- ♦ Издательские расходы

Так же как и в ряде вышерасположенных разделов, издательские расходы, с одной стороны, должны быть ориентированы на примерные или средние цены на услуги (в данном случае — полиграфические и другие издательские), оказываемые сторонними организациями. Если, естественно, исполнитель не собирается самостоятельно размножить или печатать выпускаемую по проекту продукцию на имеющейся у него множительной технике.

Помимо данного соображения, необходимо трезво оценивать и реальную потребность в выпускаемой полиграфической продукции — чтобы не захламлять помещения никому не нужной «макулатурой». С очевидно завышенными запросами в этой части приходится сталкиваться постоянно.

Есть еще один аспект, который должен быть учтен заявителем, — сочетание «цены и качества». Авторам знакомы многочисленные случаи очень красивого оформления совершенно бессодержательных материалов и, наоборот, крайне востребованная

литература выходит подчас в неудобочитаемом виде, мелким шрифтом и на бросовой бумаге. В первом случае продукт просто никому не нужен, во втором — пользоваться им бывает, мягко говоря, не очень приятно.

- **Банковские расходы**

Это расходы по осуществлению банковских операций с вашими средствами, в том числе полученными по проекту. Как правило, невелики, но о них не стоит забывать.

- **Непредвиденные и другие расходы**

В целом ряде случаев данные расходы могут оказаться необходимыми (например, удорожание какой-либо техники или оказываемых вам сторонними организациями услуг, например, гостиничных или транспортных). Как правило, объем таких зарезервированных средств не превышает 5% от общего объема финансирования. Отсутствие же такой статьи расходов делает бюджет проекта менее гибким, не очень приспособленным к различным обстоятельствам, возникающим уже после утверждения бюджета проекта. В этом случае финансирующая организация, как правило, предусматривает возможность переброски незначительных объемов средств из одной статьи бюджета в другую, подчас такая переброска может происходить при простом уведомлении финансирующей организации.

Практическая работа позволит специалистам, осваивающим начала проектной культуры, постепенно разобраться с данным разделом, который по праву считается одним из самых сложных. Полезным в этом смысле является освоение программы Microsoft Excel, позволяющей путем несложных операций сделать составление бюджета делом неутомительным, а бюджетную таблицу — легкопересчитываемой, в зависимости от изменения того или иного ее параметра⁴⁴.

⁴⁴ В данной работе практически невозможно освещение темы, связанной с применением такого, безусловно, важного инструмента проектной работы, как компьютерные программы, напрямую предназначенные для проектирования, например, MS Project.

9. Приложения

Как правило, приложения проекта представляют собою различные материалы, которые могут свидетельствовать о вашей способности выполнить представляемый проект.

Во-первых, это могут быть разнообразные рекомендательные письма, подписанные руководителями региона, города, профильного ведомства или авторитетными специалистами в области вашего проекта.

Во-вторых, в приложения можно поместить краткую информацию о привлекаемых в ваш проект специалистах. Это позволит при оценке проекта дополнительно и более обоснованно судить о реальности выполнения работ и оказания тех или иных услуг, которые в нем предусмотрены. Естественно, резюме специалистов должно характеризовать их способность выполнять предусмотренную в проекте роль.

В-третьих, это может быть информация об организации-заявителе: публикации в прессе, копии дипломов или других знаков отличия, из чего эксперт-оценщик может убедиться в наличии опыта по реализации подобных проектов или проектов, имеющих примерно такой же либо хотя бы сопоставимый уровень финансирования и/или организационных усилий. Многолетний опыт проведения экспертиз проектных заявок позволяет сделать вывод о том, что если такого опыта у организации-заявителя нет, то вряд ли можно быть уверенным в том, что она сможет успешно справиться с поставленной задачей и, следовательно, стоит быть осторожным в рекомендациях по поддержке такой заявки.

Краткие заключительные замечания. Итак, мы рассмотрели кратко основные элементы, из которых состоит любой проект. Желаящие получить дополнительное ресурсное обеспечение для своих учреждений или организаций, конечно, должны иметь некоторое представление об этих элементах. Однако несомненно, что только постепенно приобретаемый практический опыт работы над социальными инициативами и их проектным оформлением

позволит понять, что такое проект, почувствовать интерес к такой форме работы, а именно — ощутить «живое дыхание» социального проектирования.

ГЛАВА 4

РОЛЬ И МЕСТО ОЦЕНКИ В УПРАВЛЕНИИ ПРОЕКТОМ

Основы управленческой и оценочной деятельности в социальном проектировании. Управление проектом является, с одной стороны, достаточно самостоятельным аспектом проектной деятельности. С другой стороны, управление проектом можно назвать некоей системой действий:

— основанных на тщательной предварительной подготовке к реализации проекта, содержащей планирование мероприятий, подбор требуемых кадров и обеспечение иными необходимыми для работы ресурсами;

— требующих хорошего уровня знаний о происходящих в рамках проекта событиях и складывающихся обстоятельствах как внутри управляемой проектной системы, так и внешних, оказывающих существенное влияние на его выполнение, и высокой управленческой чувствительности ко всему происходящему в конкретном проекте;

— способствующих исправлению возникающих значительных отклонений от первоначальных планов и допускаемых ошибок (которые, конечно же, неизбежны), фиксации, закреплению и развитию встречающихся на пути проекта успехов и удач;

— направленных на развитие партнерского сотрудничества всех участников реализуемого проекта, в сфере самого проекта и со внешними по отношению к проекту структурами и субъектами — для повышения качества его реализации.

Таким образом, качество управления проектом во многом основано на ясном понимании совокупности имеющихся в

распоряжении менеджмента ресурсов, чувствительности к происходящим в рамках проекта (и до некоторой степени за его пределами) событий и на способности организовать и при необходимости корректировать деятельность и взаимодействие участников проекта.

Все вышеуказанные позиции имеют существенную значимость и с точки зрения необходимости осуществления мониторинга и оценки эффективности реализуемого проекта.

В настоящее время в России нормативно-правовая, кадровая, образовательно-методическая база для осуществления оценочной деятельности при формировании проектов и реализации проектной деятельности крайне скудна. Основная сфера применения оценки как инструмента для управления той или иной сферой деятельности — это экспертиза заявочных документов в конкурсах социальных проектов, а также иных предварительных документов, касающихся проектного режима осуществления политики, и самих программ и проектов. Научно обоснованного и планомерно построенного и реализуемого мониторинга процессов реализации проектов и программ, этапной и других форм промежуточной и итоговой содержательной оценки на территории современной России практически не осуществляется.

Есть, правда, хотя и многочисленные, но разрозненные источники информации, есть отдельные структуры и даже части того или иного сектора публичной активности, которые используют в своем инструментарии оценочную деятельность⁴⁵. Например, Счетная палата Российской Федерации лишь недавно озаботилась созданием такого безусловно необходимого стандарта своей деятельности, как аудит эффективности⁴⁶, и разработала указанный

⁴⁵ При этом следует иметь в виду, что под первым сектором мы понимаем органы публичной власти, под вторым сектором — бизнес, под третьим — неправительственные некоммерческие организации (ННКО) или социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО).

⁴⁶ См. доклад «О методологическом обеспечении деятельности Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/metod_obespech-tree_files-fl-46.pdf

стандарт⁴⁷, который, правда, затем был изъят с сайта Счетной палаты. Следует отметить, что до настоящего времени практика применения стандартов аудита эффективности, по существу, не имеет распространения в текущей практической деятельности региональных счетно-контрольных органов⁴⁸.

В то же время актуальность формирования системы контроля всей «деятельностной линейки» любого проекта, начиная от анализа и оценки потребности соответствующих целевых групп и заканчивая оценкой влияния и последствия (или, иными словами, оценкой воздействия на общественную жизнь), для любой сферы деятельности, и в особенности для социальной сферы, остается столь же, если не более, острой. Если даже коротко перечислить сферы применения оценочной деятельности в проектом подходе, то получится довольно внушительный перечень: мониторинг, анализ, диагностика, аудит документов, оценка, инспекция, проверка, прогноз, моделирование, планирование, проектирование, исследование — во всех этих сугубо проектных действиях роль оценочной деятельности представляется едва ли не центральной.

Вслед за этапом проектирования и оценки текста проекта (естественно, если проект получил одобрение и требуемую и соответствующую ресурсную подпитку) наступает этап его практического воплощения.

Функции, которые выполняет в рамках и в процессе реализации проекта оценочная деятельность, столь же многообразны. Контролируя процесс его осуществления, мы можем отметить следующие важные составляющие такой работы.

Во-первых, оценка выделяет успехи. При реализации любого проекта, подобно тому как в военном деле при наступлении

⁴⁷ URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sfk104-tree_files-fl-225.pdf (URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/material/?id=353>)

⁴⁸ Например, в докладе Контрольно-счетной палаты Москвы за 2011 г. даже понятия «аудит эффективности» не содержится (не говоря уже о том, что и расположен он на странице с названием годового отчета за 2010 г.). URL: http://www.ksp.mos.ru/ru/work/annual_report_2010/

важно обнаружить точки прорыва, значимыми являются «точки» или «векторы роста» — направления, в которых реализуемый проект проходит более успешно. Анализируя те или иные успешные практики, находя основные или ключевые элементы, ставшие причиной успеха, можно и легче понять, в какую сторону двигаться дальше, на развитие каких элементов общего действия, созданной социальной технологии или особенностях ее применения стоит в дальнейшем сделать упор. Отслеживание и фиксация положительных моментов в реализации проекта тем более важны, поскольку они способствуют росту и укреплению мотивации участников проекта, их нацеленности на получение положительного и устойчивого результата.

Во-вторых, оценка отмечает слабости. «Негативный результат — тоже результат». Опыт, приобретаемый в процессе реализации того или иного проекта, важен любой. Далеко не все замышлявшееся оказывается на поверку удачным. И, подобно библейским заповедям, в основном отвращающим от того, чего делать не нужно, направления деятельности, демонстрирующие отрицательный эффект, позволяют сделать выводы и в следующий раз, во избежание проблем, учитывать этот момент в своей работе. Подобные предостережения, собранные и проанализированные, важны будут для следующих исследователей, проектантов, руководителей проектов и их исполнителей.

В-третьих, оценка указывает на элементы, требующие изменения, укрепления (если же это дефекты, то — **пути и способы их устранения**). Своевременное реагирование на негативные симптомы или события в проекте и осуществление изменений, коррекция направления движения в проекте либо применяемых в процессе его выполнения методов или подходов способствуют исправлению дефектов, изначально имевшихся в проекте или появившихся в его ходе.

В-четвертых, оценка позволяет определить стратегию дальнейшей деятельности и развития. Проект — это «маленькая

жизнь»; даже в процессе его выполнения руководитель просто обязан позаботиться о том, что произойдет в результате его выполнения и что предстоит дальше. Находясь в «теле» проекта, менеджер, ответственный за управление им (либо коллектив управленцев), так или иначе должны заглядывать за пределы «горизонта» данного проекта, задумываться о перспективах работы в данном направлении (учитывая и важность сохранения, упрочения и приумножения собственного управленческого опыта и авторитета).

В-пятых, оценка существенно и долгосрочно влияет на «жизнь» исследуемого объекта, целевой группы (выполнение проекта, программы). Отталкиваясь от размышлений и предварительных взглядов на перспективы и дальнейшую судьбу того или иного проекта, его руководители и исполнители неизбежно, положительно или отрицательно, влияют на сам проект.

Успешность реализации проекта, так же как и управления автомобилем, во многом зависит не только от правильно выбранного направления движения и усилий, но и от корректности режима и способов движения. В самом же проектном движении существенную роль имеет чувствительность системы управления к вашим действиям. Приятно ехать в машине, когда чувствуешь, что она легко управляется и способна выполнить те движения и маневры, которых вы от нее ожидаете.

Следовательно, помимо непосредственно управленческих действий, осуществляемых в ходе выполнения проекта, необходимо применение и методов контроля за происходящим. В качестве основных можно назвать такие действия, как мониторинг (наблюдение), инспекция (или проверка), аудит, оценка, исследование.

Оценочное сопровождение проекта, если чуть более подробно рассмотреть предложенные инструменты контроля, можно представить следующим образом.

Мониторинг в процессе выполнения проекта необходим для наблюдения за тем, что происходит в проекте, для отслеживания его течения. При этом данный инструмент используется, прежде

всего, для того, чтобы понимать, насколько запланированные действия и складывающаяся реальность соответствуют предварительным ожиданиям, расчетам и предположениям, выбранным подходам и технологиям. Удобным средством для такого наблюдения становятся заранее разработанные либо предусмотренные изначально методы и индикаторы соответствия. Использование в процессе управления проектом нескольких индикаторов приветствуется, подобно тому, как помимо термометров в больнице существует множество других инструментов поверхностного, простого сканирования ситуации. Например, применяются и периодический обход врачом больных, и наличие сестринского поста и, в серьезных случаях, возможность установки аппаратуры непрерывного контроля состояния больного и «тревожной кнопки». И, хотя проект не является «больным», но в целом ряде случаев, в особенности в точках повышенного риска, рост активности в наблюдении может считаться вполне уместным.

В целом процесс выполнения проекта является ключевой стадией, на которой возможно и целесообразно применение мониторинга, поскольку именно здесь происходят непрерывные или периодические, запланированные заблаговременно действия, наблюдая за которыми можно собрать необходимый объем информации для последующего анализа, выводов и обобщений.

С другой стороны, мониторинг может содержать в себе и более конструктивную составляющую, нацеленную на выявление, анализ и оценку изменений, которые могут оказаться положительными для результатов. Кстати, в этом смысле не исключено и то, что и инспекция равным образом способна обнаружить такие положительные изменения. Внутренний мониторинг, осуществляемый самим исполнителем, может быть полезен в плане обеспечения самоконтроля и сохранения чувствительности проекта к происходящим в его ходе событиям и изменениям, возможности принятия руководством проекта требуемых оперативных решений.

Наиболее существенными составляющими мониторинга можно назвать следующие.

Во-первых, для мониторинга важен перечень характеристик, подлежащих наблюдению. Предварительный анализ, в особенности анализ рисков, ресурсов и потребностей (возможностей), позволяет установить наиболее важные характеристики, оказывающие существенное влияние на ход реализации проекта.

Во-вторых, мониторинг предполагает наличие индикаторов и показателей, на основании которых следует судить о состоянии тех или иных аспектов, стадий, процедур и механизмов реализации и проекта в целом и о наблюдаемой динамике. Если использовать сугубо бытовой пример, индикатором ряда погодных явлений, наблюдаемых нами из окна, могут служить лужи: при наступлении холодов, с приходом зимы лужи замерзают; во время дождя на них видны круги от падающих капель, от частоты появления которых мы судим о его силе и даже — о затяжном или краткосрочном характере; рябь на лужах может свидетельствовать о ветреной погоде и т.д.

В-третьих, составляющими мониторинга служат частота и точки (места) проведения замеров. От данного параметра, так же как и от правильности выбора индикатора, во многом зависит чувствительность мониторинга к происходящим в проекте событиям, их последствиям и имеющимся тенденциям.

В-четвертых, мониторинг зависит от методов и процедур сбора информации и требований к сборщикам информации.

В-пятых, мониторинг строится на технологиях первичной обработки и более глубокого анализа информации.

В-шестых, в ходе мониторинга происходит преобразование полученной информации для восприятия и последующего распространения.

В-седьмых, мониторинг связан с финансированием (ресурсным обеспечением) тех или иных мероприятий в рамках проекта.

Последняя позиция выглядит в данном перечне несколько экзотично, в особенности учитывая нынешнюю российскую практику

социально-проектной деятельности. Однако такие расходы (или во всяком случае некоторые заранее выделяемые ресурсы сотрудников проекта или иным образом привлекаемых специалистов организации-исполнителя либо внешних агентов) должны быть предусмотрены заблаговременно.

В части определения соответствия происходящих действий ранее запланированным более глубоко проникающим инструментом контроля может считаться **аудит**. Аудит может быть ориентирован как на формальные, экономические или событийные аспекты реализуемого проекта, так и предусматривать более глубокое рассмотрение содержательных элементов проекта. Например, в случае так называемого содержательного аудита основное внимание должно уделяться не столько целевому характеру расходования выделяемых для реализации проекта средств и даже не количеству произведенных в его ходе действий, сколько степени успешности и результативности осуществляемых действий, содержанию конкретных услуг. Такое более глубокое проникновение в существо деятельности позволяет лучше разобраться в качестве выполняемой по проекту работы.

Наличие же каких-либо заметных и существенных отклонений позволяет говорить о необходимости проведения **инспекции**. В основе данного вида контроля — работа по выявлению тех или иных нарушений, степени их значимости для выполнения проекта либо отдельных его этапов, в том числе и возможного влияния на ожидаемые результаты. В то же время инспекция (или проверка) может носить не только «чрезвычайный», но и плановый характер и осуществляться регулярно или периодически; в этом случае инспекция может иметь в качестве одной из основных задач выявление каких-либо закономерностей и тенденций.

Наконец, в рамках проекта может осуществляться **исследование**. Основной задачей данного вида работы является получение нового знания. В качестве же перспективы реализации исследования выступают обнаружение тех или иных деталей и

подробностей, ранее не замеченных или оставшихся без должной оценки, детальное изучение новых закономерностей и возникновение основы для последующего моделирования и планирования в направлении реализуемого проекта.

Условия для успеха в управлении социальным проектом. Управление проектом представляется ключевой, важнейшей составляющей его успеха. Именно здесь возникает (и зачастую, к сожалению, исчезает) возможность сделать так, чтобы по окончании проекта не приходилось в который раз, в качестве самооправдания, использовать выражение В. Черномырдина, ставшее в наши дни печально крылатым: «Хотели как лучше, а получилось — как всегда». И в то же время с точки зрения социально-проектной деятельности наблюдение, анализ и экспертиза подготовки и реализации управленческих действий позволяют создать достаточно точное представление о качестве управления, о реалистичности и достижимости запланированных целей и выполнимости задач, правильности выбранных направлений и подготовленности и обеспеченности проводимых мероприятий, корректности и точности предварительного финансового планирования.

Обратим внимание на несколько аспектов управления проектом, которые можно назвать наиболее важными.

1. Качественное планирование

Помимо значимости предварительного планирования, осуществляемого при написании проекта, важной составляющей успешного проекта остается планирование при непосредственной подготовке к его выполнению и в процессе реализации. Существенными элементами такого планирования можно назвать следующие.

1.1. Планирование ресурсов

Подобно тому как в ходе разработки проекта мы отмечаем многообразие ресурсов, потенциально доступных для использования, так и на этой стадии проекта необходимо произвести «ревизию», уточнение имеющихся для выполнения проекта ресурсов. И что важнее, не просто составить их перечень, но и определить, в каком

месте проекта, в какой временной его точке, данный ресурс потребуется и в каком объеме.

Здесь возникает еще одна текущая задача, которую необходимо решать, — оптимизация наличных ресурсов. Дело в том, что в том или ином конкретном проектном действии нужны не все, а вполне определенные ресурсы. Например, при проведении семинаров необходимы финансовые ресурсы для оплаты стоимости аренды зала и (если мероприятие выездное) оплаты расходов на проживание и питание участников. Если же в мероприятии участвуют представители бюджетных учреждений, необходимы добровольческие ресурсы: обеспечение приглашения того или иного сотрудника (добровольческие усилия по обзвону или даже просто электронной рассылке приглашений) или административные (направление сотрудника на мероприятие распоряжением его начальства). Следовательно, необходимо осуществить планирование использования привлеченных ресурсов с учетом ранее предусмотренных действий.

1.2. Планирование действий и событий

Планирование предстоящих действий и событий вполне может оформляться так же, как и в процессе написания проекта, т.е. на основании диаграммы Гантта. Только в этом случае необходимо произвести изменение «масштаба» планирования, сделать эту диаграмму более детализированной.

В начале работы над проектом достаточно было определить, в какой его временной точке произойдет то или иное событие, мероприятие. Теперь же актуальным становится текущее планирование самого мероприятия. Например, если готовится межрегиональная или международная конференция, то следует своевременно предусмотреть осуществление целого комплекса содержательных и процедурных действий: подготовку списка приглашаемых, приглашение выступающих и участников, согласование с ними темы выступления и, возможно, получение от них тезисов доклада, подготовку и публикацию материалов, выделение соразмерных количеству участников и формату конференции помещений,

бронирование и оплата гостиничных мест, обеспечение трансфера участников (доставки до места проведения мероприятия и обратно) и размещения, составление программы, формирование тех или иных групп внутри мероприятия, определение потребностей в человеческих ресурсах для должного выполнения всех организационных действий и многое другое.

Если на подготовительном этапе нам важно было определить, какие средства понадобятся для оплаты труда привлекаемых специалистов или сколько нам потребуется добровольцев для выполнения всех действий проекта, то теперь следует распределить наши расходы по всей временной и событийной линейке проекта.

Например, если в течение проекта запланирована ежемесячная оплата труда привлеченного бухгалтера или сделанная оплата, скажем, услуг консультанта или тренера, ведущего семинар, то и распределение средств, выделяемых на это, должно быть произведено и учтено в финансовом плане проекта заблаговременно. Равно как и привлечение добровольных помощников для проведения, например, какого-то массового мероприятия необходимо планировать и обеспечивать заблаговременно.

1.3. Предварительная оценка рисков и их влияния

В отличие от аналогичной оценки, производимой в стадии подготовки проекта, оценка рисков и их возможного влияния на результативность проекта в начале проекта также обращена на непосредственные действия и события, предусмотренные в нем.

Таблица 2

Оценка рисков в проекте

Наименование фактора риска	Возможность возникновения риска / мера влияния на проект	Высокая	Средняя	Низкая
Неблагоприятные изменения в законодательстве об НКО ⁴⁹	Сильное		+	
	Среднее			
	Слабое			

⁴⁹ Обозначенный фактор риска приведен условно, хотя в настоящее время такие изменения зачастую и происходят и не учитывать их неразумно.

Очевидно, что данная классификация позволяет быстро сформировать перечень наиболее существенных рисков, отделив значимые факторы от менее значимых. И в дальнейшем большее внимание, разумеется, следует уделять тем факторам, которые в вышеприведенной таблице занимают место, располагающееся слева вверху. Одновременно с этим методологический подход, основанный на использовании «свернутой», сконцентрированной информации, делает выполнение достаточно трудоемких аналитических действий занятием, не только посильным для относительно небольших коллективов, но и творчески интересным.

2. Высокая чувствительность (прозрачность и открытость системы управления, насыщенность необходимой информацией, оперативность реагирования на события и действия)

Сложно ожидать эффективности от проекта (да и от проектной деятельности организации в целом), в котором его участникам не известны по крайней мере основные сведения о реализующемся проекте. Любой проект можно, с известной долей условности, представить в виде «маленькой жизни», прожитой выполняющим его коллективом. И конечно, плохо, когда в этой «жизни» «правая рука не ведает, что творит левая». Опасность нескоординированности влечет за собою не только разбалансировку тех или иных действий и деятельности в целом, но и снижение степени доверия членов единого коллектива друг к другу, так называемое «сокращение радиуса внутриорганизационного доверия», что негативно сказывается на сплоченности всего коллектива в будущем, мотивации к работе.

Поэтому в рамках любого реализуемого проекта должны существовать и, по возможности, безотказно действовать инструменты оперативного реагирования и выработки требуемых для нужд выполнения проектов решений. Такими инструментами выступают, как правило, регулярные встречи (очные либо виртуальные) участников проекта или иные коммуникационные процедуры,

позволяющие обеспечить беспрепятственное получение, обмен, обработку информации, выработку согласованной позиции и распространение получаемой информации.

В случае реализации крупномасштабного проекта, предусматривающего большую удаленность тех или иных исполнителей и/или значительную разветвленность складывающихся взаимосвязей участников, создание информационной сети, позволяющей использовать методы динамичной дистанционной коммуникации, оказывается действием более чем необходимым, практически определяющим возможность адекватного оперативного и во многом вследствие этого — эффективного управления. В этом случае наиболее разумными коммуникационными мероприятиями становятся «телеконференции» в системе Skype, вебинары или иные, аналогичные им.

3. Высокая степень интерактивности, включение возможно большего количества субъектов проекта для участия в нем и субъект-субъектное взаимодействие

Связующим «материалом» успешности управления проектом является выстраивание партнерства его участников, их возможно более активное участие в процессе его разработки, выполнения и осуществления внутреннего контроля деятельности. Совместное планирование действий и оценка работы, открытое и дружественно откровенное обсуждение тех или иных аспектов, проблем и достижений, выстраивание системы уважительных отношений, своевременность и конструктивный характер обсуждения возникающих проблем — все это способно:

- сделать сам проект понятным для его участников (куда движемся, почему и как осуществляются те или иные действия, каким образом достичь желаемых результатов и цели);
- обеспечить итоговую результативность и конечный успех данного проекта;
- помочь выстроить сплоченную команду единомышленников, готовую к дальнейшей совместной деятельности.

4. Нацеленность проекта на достижение позитивного и устойчивого социального результата

Перечисленные ранее три свойства (качественное планирование проекта, обеспечение его высокой чувствительности в ходе реализации и насыщенная интерактивность взаимодействия участников) позволяет рассчитывать на нацеленность проекта на получение наилучших результатов, подчас даже сверх запланированных первоначально ожиданий.

Так, например, в конце 2009 г. авторами настоящего пособия был реализован проект, содержащий, в качестве основного действия, проведение 74-часового учебного курса по подготовке специалистов в области оценки социальных проектов и программ. В качестве значимых итогов курса было получено несколько результатов, хотя и предполагавшихся, но именно таким образом не сформулированных в качестве ожидаемых. Остановимся на них.

Во-первых, в ходе проекта (цикла обучающих семинаров) выявилась очень важная составляющая нынешнего содержания обучения представителей неправительственных НКО основам социального проектирования. До настоящего времени такая подготовка в г. Москве осуществлялась только в области **написания проектов**. Вместе с тем целый ряд серьезных недоработок и дефектов были обнаружены и в процессе управления выполняемыми проектами, и в процедурах обеспечения возможности мониторинга со стороны контролирующих организаций, а также в части оформления итоговых результатов выполненных проектов.

Таким образом, представляется высокочисленной задачей существенного тематического расширения обучения организаций, выполняющих проекты. Такое обучение должно затронуть вышперечисленные вопросы управления проектами, обеспечение должного оформления проводимых мероприятий и итогов выполненных проектов, их обязательного внешнего мониторингового и экспертно-аналитического сопровождения.

Во-вторых, в процессе обучения его организаторами была предусмотрена возможность участия слушателей в выработке мнений по организационному, документарному и другим аспектам проведения конкурсов социально значимых проектов, осуществления мониторинга реализации и оценки эффективности их выполнения, а также предложений по совершенствованию названных выше процедур и форм. Практически каждое из предлагавшихся заданий сопровождалось просьбой сформулировать свои предложения по возможным, с их точки зрения, соответствующим улучшениям. Помимо этого, с указанной целью в программе семинара был выделен некоторый временной отрезок, в течение которого слушатели в режиме круглого стола сформулировали такие предложения. В результате комплекс таких предложений был совместно составлен и передан в Комитет общественных связей г. Москвы (КОС). Некоторые из сформулированных предложений были практически тут же учтены при подготовке материалов и условий конкурса социальных проектов, объявленного КОС для неправительственных некоммерческих организаций г. Москвы в начале 2010 г.

Таким образом, непосредственные результаты проекта стали и его эффектом, влияющим на качество управления процессами в социальной сфере.

В-третьих, в процессе осуществления обучающего курса среди его участников возникла инициатива по созданию «Клуба экспертов-оценщиков», что также может быть признано важной инициативной, способствующей успешному процессу формирования, становления и развития в г. Москве сообщества таких специалистов.

Аналогичная инициатива, только уже в масштабах страны, имеется и у специалистов, проходивших обучение в рамках общероссийского проекта Национальной ассоциации благотворительных организаций «Формирование экспертно-аналитической гражданской сети», осуществлявшегося в восьми федеральных округах для специалистов из социально ориентированных НКО в 2014 г.

Кроме того, формирование таких сообществ является очевидным составляющим элементом приращения **социального капитала** НКО-сообщества и общества в целом, что вполне правомерно считать основной задачей, решение которой определяет его успешное и устойчивое **социальное развитие**.

ГЛАВА 5

ОРГАНИЗАЦИЯ ОЦЕНИВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА

Принципы оценки. Определения оценки, оценивания, оценочной деятельности были даны в главе 1. Вместе с тем определение любого понятия носит операционный характер и может несколько видоизменяться в зависимости от контекста обращения к нему, естественно, при сохранении сущностных характеристик понятия. Вспомнив главу 1, отметим, что *оценкой проекта можно назвать суждение (или совокупность суждений), вырабатываемое (или вырабатываемых) на основе систематически и определенным образом собранной и проанализированной информации с целью прийти к выводам о степени готовности проекта к реализации, о возможности, желательности и необходимости продолжения его реализации, а также о качестве управления проектом и, если это необходимо, нужности повышения качества, о необходимости внесения в проект тех или иных изменений и/или разработку планов дальнейшей деятельности.*

В силу того факта, что само по себе оценивание является, прежде всего, процессом, методы, средства, с помощью которых осуществляется оценка, играют сущностную, первостепенную роль; при этом оценочная деятельность опирается на определенные принципы.

Попробуем перечислить основные принципы, без которых оценка не сможет состояться как содержательная и конструктивная социальная технология.

Во-первых, одним из таких принципов является *независимость* оценки. Во избежание профанации идеи и технологии данный

принцип должен соблюдаться неукоснительно, и санкции за его нарушение обязаны быть самыми жесткими. Собственно говоря, именно наличие конфликта интересов (или его возникновение) при выполнении каких бы то ни было административных действий и является движущей силой коррупции, что уже неоднократно отмечалось. Следовательно, внимание к независимости оценки должно быть повышенным.

Во-вторых, еще одним основополагающим принципом является *прозрачность* оценки. Данный принцип не должен относиться только ко всем взаимосвязям, способным привести (и, как правило, приводящим) к конфликтам интересов. Прежде всего, это относится к недопущению любых возможных непосредственных контактов между претендентами на любые средства и оценщиками, которым поручена оценка проектов или действий, связанных с указанными средствами.

Свойство (или принцип) прозрачности относится, таким образом, к правилам, критериям и процедурам отбора потенциальных получателей средств. Необходимость публичности названных позиций не должна подвергаться сомнению. Только открытость и равенство «правил игры» может быть механизмом, обеспечивающим равенство возможностей претендентов на любые ресурсы.

В-третьих, к принципам оценки относится и ее *построение на научной основе*. Существование множества отечественных аналитических школ в сочетании с опытом нескольких десятилетий работы в указанной области, имеющимся за рубежом, позволяет рассчитывать на возможность разработки достаточно детальной системы критериев, стандартов, оценочных шкал, нормативов и норм оценки и оценочной деятельности в целом.

В-четвертых, среди рассматриваемых принципов находится и *эвристичность* оценки как деятельности. Эвристичность, как известно, способствует творческому подходу к объекту, на который направлена человеческая деятельность, с использованием нестандартных, не всегда имеющих строгое научное обоснование,

но практически эффективных методов, с обращением к интуиции. Как пишут В.Н. Михелькевич и В.М. Радомский, эвристическими методами называются логические приемы и методические правила научного исследования и изобретательского творчества, которые способны приводить к цели в условиях неполноты исходной информации и отсутствия четкой программы управления процессом решения задачи⁵⁰. Применение эвристических методов при оценивании социальных проектов может сыграть важную роль, если принять во внимание многочисленность и разнообразие факторов, оказывающих влияние на реализацию такого проекта.

В-пятых, к числу принципов оценки следует отнести *нацеленность на производство позитивно влияющих действий впоследствии*. Без рекомендаций конструктивного характера оценка бессмысленна. Оценка должна, прежде всего, становиться инструментом для продуктивной творческой деятельности, а не пугалом для исполнителя или дубинкой в руках ее заказчика.

Основные фазы оценивания проекта. В идеальном варианте оценивание — непрерывный процесс, который начинается вместе с зарождением идеи о создании проекта (программы), сопровождает его (ее) на протяжении всего времени существования и заканчивается либо вместе с завершением самого проекта (самой программы), либо некоторое время после его (ее) окончания. Процесс оценивания включает в себя *четыре основные фазы*, которые сменяют друг друга и в определенной степени связаны со стадиями существования проекта. Соответствующими фазами являются: а) оценка при формировании проекта; б) оценка в процессе реализации проекта; в) оценка воздействия проекта; г) оценка достижения результата, на который нацелен проект.

Оценка при формировании проекта (по-английски formative evaluation) начинается во время разработки нового проекта либо при внесении в проект существенных изменений, а также в случае, если

⁵⁰ Михелькевич В.Н., Радомский В.М. Основы научно-технического творчества. Ростов-на-Дону, 2004. С. 320.

выяснилось, что в проекте есть неразрешимые противоречия, либо же когда у проекта появляется новое функциональное назначение. На данном этапе все планы, процедуры, планируемые действия и материалы проходят оценку на пригодность их использования в конкретном проекте. После этого проводится анализ возможности успеха данного проекта с соответствующим набором параметров и взвешиваются все сильные и слабые стороны проекта. Именно благодаря оценке в данной фазе можно откорректировать проект таким образом, чтобы был высокий уровень вероятности добиться после начала его реализации максимально возможного успеха.

Оценка в процессе реализации проекта (по-английски process evaluation) проводится с момента начала реализации проекта. В данной фазе проверяется соответствие количества людей, на которых социальный проект должен оказать воздействие, количеству людей, которых он реально затрагивает. Такая оценка позволяет выявить проблемы на ранних стадиях реализации проекта и сделать выводы о степени эффективности планов, процедур, действий, материалов и корректировки реализации проекта в соответствии с полученными данными.

Оценка воздействия проекта (по-английски impact evaluation) проводится с момента установления контакта хотя бы с одним членом целевой группы, на которую направлен проект. Цель данной фазы оценивания заключается в том, чтобы выявить все изменения, произошедшие с момента начала реализации социального проекта. Помимо этого, важную роль играет сбор информации о ситуации, которая имела место до начала осуществления проекта, информации о том, какие изменения ситуации произошли после начала проекта, и сравнительный анализ данных. Таким образом, данная фаза позволяет получить промежуточные результаты осуществления проекта. В этом случае оценка позволяет понять на стадии реализации проекта, насколько он способствует продвижению к поставленной цели, а также позволяет лицам, управляющим проектом, установить, каким образом по ходу проекта можно

перераспределить ресурсы для того, чтобы добиться максимальной его эффективности.

Оценка достижения результата, на который нацелен проект (по-английски outcome evaluation) проводится для краткосрочных и среднесрочных проектов по их завершении, а для долгосрочных — не чаще одного раза в год или по завершении заранее установленных этапов. Данная фаза оценивания нацелена на получение информации о том, насколько в результате осуществления проекта удалось достичь поставленной цели. Полученные в данной фазе результаты играют определяющую роль при принятии решения о продолжении финансирования данного долгосрочного проекта или о финансировании нового проекта, развивающего достигнутые результаты. В этом случае оценка позволяет учиться на своих ошибках, другими словами — использовать опыт побед и поражений при разработке и осуществлении новых проектов. При этом если в результате такой оценки удастся продемонстрировать успех проекта, то это облегчает задачу поиска средств на новый проект.

Факторы, влияющие на алгоритм оценивания. Готовясь к проведению оценки, важно понимать, какова совокупность шагов, необходимых для ее проведения и последовательность их осуществления.

Алгоритм оценивания зависит от ряда факторов.

Во-первых, он зависит от объекта оценки.

Принимая во внимание весь спектр этапов социального проектирования, объектом оценки может быть и совокупность рисков, ресурсов и потребностей, и подготовленные и представляемые для экспертизы тексты, содержащие описание предстоящего проекта, и процесс выполнения проекта, и итоги реализации проекта, и влияние выполненного проекта на сферу, для изменения которой он выполнялся. На всех этапах могут иметься и иные объекты оценки или их набор.

В зависимости от объекта оценка может быть статической (например, оценивается состояние той или иной системы) и

динамической (оценке подлежит процесс выполнения чего-либо). Тем не менее важно отметить, что и статическая и динамическая оценки включают в себя следующие обязательные этапы:

- постановку вопросов, требующих разрешения;
- сбор информации, необходимой и достаточной для получения искомых ответов;
- анализ собранной информации и на основе этого — получение выводов и вынесение суждений;
- выдача итоговых рекомендаций в отношении оцениваемых объектов или осуществляемых процессов.

Во-вторых, алгоритм оценивания зависит от задач, поставленных перед оценщиком.

После того как заинтересованное в оценке лицо принимает решение о проведении данного действия, первоначальный набор задач бывает сформулирован заказчиком, как правило, в самом обращении к кругу специалистов, занимающихся оценкой. Поскольку услуги оценщиков представляют собой во многих странах достаточно хорошо структурированный рынок, такое обращение для данной сферы — нормальная и весьма распространенная практика.

После отбора наилучшего предложения наступает этап более детализированного формулирования задач для оценки. Как правило, такая детализация осуществляется в ходе очного общения заказчика с исполнителем (коллективом исполнителей или руководством коллектива) либо на основе выдачи подробного описания оценочного задания. Последнее, впрочем, тоже не исключает возможности личной встречи и дополнительных переговоров, обсуждений и уточнений.

В-третьих, алгоритм зависит от условий оценивания.

В качестве основных следует назвать условия:

- **временные**, например, период проведения оценки;
- **территориальные**; во многом эти условия определяются разбросанностью оцениваемых объектов, поскольку зачастую

проекты реализуются не в одном месте, а имеют широкую географию и требуют определенной готовности оценщика (или членов коллектива оценщиков) к оперативному перемещению;

— организационные; масштабные проекты подчас содержат условие необходимости определенной синхронизации происходящих событий, что требует от оценщика высокого мастерства при планировании собственной деятельности в процессе осуществления оценки;

— информационные; одним из основных условий достаточности для эффективной деятельности оценщика является условие доступности ему информации о проекте. Если такое условие выполнено быть не может, дефицит информации способен подорвать саму возможность осуществления оценки, в связи с чем разумным шагом оценщика оказывается отказ от проведения запланированных ранее действий.

В-четвертых, алгоритм оценивания зависит от используемых инструментария и методов.

Поскольку инструментарий оценочной деятельности весьма разнообразен, конкретный набор методов и процедур, используемых оценщиком при осуществлении определенной оценки, формируется в зависимости от сформулированных заказчиком и уточненных в ходе процедур согласования с исполнителем целей, задач и, возможно, методов.

Важной инструментальной составляющей является подбор используемых в ходе оценивания критериев и индикаторов. От этого выбора, по сути, в значительной мере зависит и качество оценки.

Для целей данной работы индикатором можно назвать качественный либо количественный показатель, свидетельствующий об изменениях в ходе выполнения проекта и позволяющий достаточно просто и надежно осуществить оценку качества выполненных работ и деятельности исполнителей.

Наиболее важными качествами, которыми должен обладать удачно выбранный индикатор, можно назвать:

- чувствительность к существенным характеристикам проекта;
- ясность действия, четкость и однозначность определения;
- простота в использовании;
- сравнимость и проверяемость;
- статистическая надежность;
- экономичность использования;
- контролируемость.

Описание индикатора должно содержать:

- название;
- точное и относительно несложное определение;
- описание ключевого способа (метода) использования;
- периодичность производимых измерений.

Обратим внимание на описание метода применения индикатора. Наиболее значимыми параметрами, требующими раскрытия, можно назвать:

- сферу действия;
- описание методики применения;
- основные качественные характеристики, сильные стороны, ограничения по применению.

Последний параметр следует признать одним из наиболее существенных, поскольку употребление даже хорошего индикатора за пределами его применимости может привести к значительным дефектам в измерениях. Например, хорошо известен лакмус — индикатор, применяемый в аналитической химии для определения кислотности среды в растворе. Однако мало кому среди нехимиков известно, что данный индикатор, хотя и имеет визуально легко определяемый цветовой способ индикации, обладает очень незначительным диапазоном эффективного действия и может применяться только для слабокислой и нейтральной среды (рН 4,0–7,0).

Этапы оценивания. Итак, оценивание социального проекта включает следующие этапы: 1) постановку вопросов; 2) сбор информации о проекте и/или о ходе его реализации; 3) обработка и

исследование данных; 4) вынесение суждения о проекте и формулирование выводов; 5) оформление отчета об оценке.

Этап 1. Постановка вопросов

На основе сформулированной задачи оценки конкретного социального проекта необходимо спланировать проведение такой оценки. Планирование оценивания осуществляется с учетом таких особенностей проекта, как характер проекта, длительность проекта и стадии, на которой осуществляется его оценка, тематический ракурс, методы сбора информации, совокупность трудозатрат и затрат времени, необходимых для сбора и обработки оцениваемой информации и т.д.

Планирование позволяет определить совокупность вопросов, которые необходимо задать для получения достаточной информации и вынесения требуемых суждений.

Хорошо известно, что правильно поставленный вопрос — это 90% успеха при поиске ответа на него. Именно поэтому на данный этап оценочной работы должно быть обращено значительное внимание. Наиболее простым и пригодным для данной сферы деятельности является «метод Киплинга»⁵¹.

Подходя всякий раз к этому этапу оценивания проекта, важно понимать, что единого, пригодного на все случаи жизни набора вопросов не существует. Собственно, «метод Киплинга» хорош прежде всего тем, что позволяет указать пространства для поиска более точных «вопросительных» формулировок.

Здесь необходимо отметить обстоятельства, которые следует учитывать при выработке формулировок для вопросов. Несомненно, что задавание вопросов требуется для прояснения ситуации, а не для подбора ответов из ожидаемых вариантов. Следовательно, из трех типов вопросов — закрытые (имеющие

⁵¹ Имеется в виду стихотворение, содержащее такие слова: «Есть у меня шестерка слуг, / Проворных, озорных. / И все, что вижу я вокруг, все знаю я от них. / Они по зову моему являются в нужде. / Зовут их Как? и Почему? Кто? Что? Когда? и Где? / Я по горам и по лесам гоняю верных слуг. / Потом работаю я сам, а им даю досуг».

в виде вариантов ответа «да» или «нет»), полуоткрытые (представляющие собою несколько возможных вариантов) и открытые (предполагающие развернутый ответ) в ситуациях, когда осуществляется сбор информации в виде анкетирования или интервью, преимущество имеют вопросы открытые, хотя при анкетировании довольно широкого круга неподготовленных респондентов для скорости и комфортности заполнения анкет, а также для удобства обработки анкет впоследствии предпочтение может быть отдано закрытым и полуоткрытым вопросам.

Вместе с тем формулировки вопросов заметно варьируются в зависимости от ряда очевидных и неочевидных факторов. Можно назвать некоторые из них.

• *Характер проекта (программы)*

Одной из типологических характеристик проекта является степень его инновационности. По степени инновационности проект может быть признан: инновационным, расширительным или обычным.

В первом случае мы имеем дело с каким-то совершенно новым действием, не имевшим аналога где-либо еще (такого рода проекты бывают крайне редко). Расширительным следует считать проект, уже реализованный где-либо раньше и теперь апробируемый на новой территории, в новых условиях. Подавляющее большинство социальных проектов имеют именно такой характер. Собственно, именно поэтому столь важно, чтобы инициаторы того или иного проекта предварительно ознакомились с существующим опытом, а заодно и эксперта, анализирующего проект, убедили в том, что тема исполнителю знакома. Наконец, обычный проект, по сути, является хорошо известной и устойчиво осуществляемой деятельностью, более характерной не для грантового механизма, а для механизма социального заказа. Тем не менее и здесь требуется применение проектного подхода.

Представим себе небольшую таблицу, изображающую пригодность для указанных случаев относительно стандартного набора вопросов:

Таблица 3

**Пригодность вопросов для различных типов
реализуемых проектов**

ВОПРОС	ПРОЕКТ		
	Инновационный	Расширенный	Обычный
1. Дает ли выполнение проекта ожидаемый результат?	+	+/-	-
2. Можно ли добиться тех же результатов на новом месте?	+	+	-
3. Хорошо ли управляется (будет управляться) проект?	+	+	+
4. Охватил ли проект всех запланированных потенциальных клиентов?	+	+	+

Если для инновационного проекта нам интересно «все», что может стать полезным в будущем, то для расширенного проекта вопрос (1) не очень актуален, а интересен скорее вопрос (2), поскольку уже известно, что в каком-то другом месте такой проект ожидаемых результатов уже достиг. В этом смысле ответ на этот вопрос можно назвать ответом на вопрос о «технологичности» данного проектного решения.

А для обычного, рутинного проекта перечень вопросов и вовсе сокращается до двух из нашего списка. Вопросы эти относятся к категории управленческих: насколько хорошо управляется проект и охватывает ли всех представителей интересующей нас целевой группы (клиентов).

- *Длительность реализации проекта и стадия его осуществления*

В случае долгосрочного проекта он неизбежно проходит всю линейку стадий: подготовка, написание, процесс реализации, подведение итогов, постпроектное влияние. И на каждом из этапов вопросы будут заметно различаться. В самом начале проекта, на подготовительной стадии, для оценщика в отношении исполнителя и самого проекта важно понимать:

— насколько исполнитель владеет предметом будущей деятельности;

— знает ли историю вопроса и знаком ли с основными актуальными аспектами проблемы, подлежащей проектному решению;

— разрешима ли проблема в желательном направлении и масштабах в существующей обстановке (разумеется, включая ее общественные и/или политические аспекты).

В рамках проектного описания возникают вопросы сопоставления проблемного поля и предлагаемого проектного решения, позволяющие понять, способствует ли выполнение проекта решению стоящих перед проектантом задач и достижению цели.

При выполнении проекта более значимыми становятся вопросы текущего управления и дающие информацию, исходя из мониторинга процесса непосредственной деятельности. Особенную значимость приобретает мониторинг для долгосрочных проектов. В течение короткого промежутка времени те или иные события вряд ли кардинально сказываются на ситуации и требуют, скорее, оперативного наблюдения. В условиях же среднесрочных и долгосрочных проектов непрерывный сбор информации становится не только важным для чувствительности контроля за их ходом, но и обеспечивает информационную насыщенность для других нужд проекта, в том числе для получения общей картины изменений и возможности предъявления высокоточной информации внешнему наблюдателю (спонсору, контролеру, оценщику или иным заинтересованным группам).

Подведение итогов позволяет сформулировать вопросы об общей успешности выполненной работы, достижении запланированных изначально результатов и о получении требуемых ожидавшихся эффектов.

Изучение влияния выполненного ранее проекта требует постановки вопросов о воздействии, оказанном выполненным проектом на целевую группу или состояние проблемы, и о ддящемся характере такого воздействия, его устойчивости.

• *Тематический ракурс проекта*

Проект может быть узкотематическим (профильным или ведомственным), и тогда вопросы будут, прежде всего, отражать интересы, непосредственно относящиеся к сфере его выполнения. Следует отметить, что сугубо «внутриведомственные» проекты в социальной сфере крайне редки: практически любая социальная проблема, на решение которой направлен проект, имеет заметное количество межведомственных «ответвлений». Например, на проблему детской безнадзорности и беспризорности влияют вопросы семейного и школьного воспитания, однако сама безнадзорность и ее следствие — беспризорность порождают проблемы роста нарушений правопорядка и, разумеется, не только снижения здоровья детей и молодых людей, оказавшихся безнадзорными и беспризорными, но и качества человеческого потенциала страны в целом.

Таким образом, тематические социальные проекты, как правило, имеют межведомственный (а в лучшем случае — и межсекторный, с участием неправительственных некоммерческих организаций и, возможно, коммерческих организаций и/или средств массовой информации) характер. Данное обстоятельство порождает определенные трудности в осуществлении проектов, поскольку, помимо проблем, непосредственно связанных с реализацией эффективного проектного подхода, объективно «естественная» межведомственная разобщенность не способствует должной степени координации действий, выработке интегральных критериев и индикаторов изменений в ходе выполнения проекта и совместной заинтересованности различных ведомств в общем конечном успехе.

Возможны проекты надтематического плана, например, рассматривающие ту или иную проблему с точки зрения:

- правового оформления;
- информационного сопровождения;
- методического или экспертного обеспечения;
- содействия внедрению или распространению.

Любой из названных надтематических аспектов может стать предметом того или иного проекта. И соответственно, набор вопросов, формулируемых к таким проектам, будет иметь заметную специфику, отличающую одну проектную работу от другой.

• ***Субъект, задающий вопросы***

Если вопросы формулирует сам исполнитель проекта, то, очевидно, что такие вопросы будут обращены к собственной деятельности и носить активный субъектный и, скорее всего, операциональный характер, например:

— как обеспечить наилучшее взаимодействие членов команды исполнителя;

— какие инструменты внутреннего мониторинга могут быть полезны для реализации проекта;

— что необходимо сделать исполнителю, чтобы улучшить собственную работу в дальнейшем.

Для заказчика оценки извне проектной команды более характерны вопросы объектного, отстраненно оценочного свойства:

— насколько эффективно расходуются средства проекта;

— в какой степени организация-исполнитель является успешной и профессионально действующей на том или ином этапе выполнения проекта (и в целом в проекте).

Непосредственный же спонсор проекта будет склонен скорее выяснить для себя, произвел ли финансируемый им, выполняемый (реализованный) проект должное социальное воздействие на изначально установленные целевые группы или запланированное информационное воздействие на ту или иную, значимую для спонсора, целевую аудиторию.

• ***Респонденты опроса***

Есть одна категория респондентов, которая требует к себе особого отношения, — дети. При проведении интервью у детей, это особая категория и респондентов, и опрашиваемых, необходимо принять во внимание по крайней мере три обстоятельства:

В большинстве ситуаций, когда проводится интервьюирование ребенка, при этом должны присутствовать взрослые — родители или иные законные представители.

Детям достаточно сложно отвечать на открытые вопросы. Поэтому в большинстве случаев анкетирование или интервью содержит вопросы закрытые или полукрытые. И грамотность, корректность формулировок, надо сказать, признак высокого мастерства. Особенно если тематика вопросов, по которым проводится анкетирование, является не очень простой для ребенка, пусть даже и в подростковом возрасте. В качестве такого примера можно привести опросник, разработанный социологами Г. Солдатовой и С. Рыжовой для проведения анкетирования детей на предмет уровня межэтнической напряженности⁵².

Таблица 4

Опрос школьников на тему

«Уровень толерантности и этническое самосознание»

Школа № _____ Класс _____

Уважаемый друг, нам очень важно знать Ваше мнение по вопросам национальных отношений!

Приводятся высказывания людей по вопросам национальных отношений, национальной культуры. Укажите, насколько Ваше мнение совпадает с их мнением.

	Я — человек, который...	Согласен	Скорее согласен	В чем-то согласен, в чем-то нет	Скорее не согласен	Не согласен
1	...предпочитает образ жизни своего народа, но с большим интересом относится к другим народам					
2	...считает, что межнациональные браки разрушают народ					

⁵² См.: Солдатова Г.У. Психология межэтнической напряженности. М. : Смысл, 1998.

3	...часто ощущает превосходство людей другой национальности					
4	...считает, что права нации всегда выше прав человека					
5	...считает, что в повседневном общении национальность не имеет значения					
6	...предпочитает образ жизни только своего народа					
7	...обычно не скрывает своей национальности					
8	...считает, что настоящая дружба может быть только между людьми одной национальности					
9	...часто испытывает стыд за людей своей национальности					
10	...считает, что любые средства хороши для защиты интересов своего народа					
11	...не отдает предпочтения какой-либо национальной культуре, включая и свою собственную					
12	...нередко чувствует превосходство своего народа над другими					
13	...любит свой народ, но уважает язык и культуру других народов					
14	...считает строго необходимым сохранять чистоту нации					
15	...трудно уживается с людьми своей национальности					
16	...считает, что взаимодействие с людьми других национальностей часто бывает источником неприятностей					
17	...безразлично относится к своей национальной принадлежности					
18	...испытывает напряжение, когда слышит вокруг себя чужую речь					
19	...готов иметь дело с представителем любого народа, несмотря на национальные различия					
20	...считает, что его народ имеет право решать свои проблемы за счет других народов					
21	...часто чувствует неполноценность из-за своей национальной принадлежности					
22	...считает свой народ более одаренным и развитым по сравнению с другими народами					
23	...считает, что люди других национальностей должны быть ограничены в праве проживания на его национальной территории					

24	...раздражается при близком общении с людьми других национальностей					
25	...всегда находит возможность мирно договориться в межнациональном споре					
26	...считает необходимым «очищение» культуры своего народа от влияния других культур					
27	...не уважает свой народ					
28	...считает, что на его земле все права пользования природными и социальными ресурсами должны принадлежать только его народу					
29	...никогда серьезно не относился к межнациональным проблемам					
30	...считает, что его народ не лучше и не хуже других народов					

Благодарим за искренние ответы!

В приведенной анкете обращаем внимание на два момента: во-первых, это присутствие информации о школе и классе (в анкете первоисточника эти элементы отсутствуют) при персональной анонимности опроса. Анонимность, с одной стороны, обеспечивает искренность ответов, с другой, указание на школу и класс позволяет понять, как обстоит дело в образовательном учреждении и в целостной единице школьного сообщества — конкретном детском коллективе.

Особенно значимой является обратная связь с детьми-респондентами. Каким образом она должна осуществляться? В качестве предлагаемого формата для приведенного выше анкетирования может быть предложено обсуждение с детьми вопросов из анкеты. Вообще-то говоря, анкета настолько насыщена разнообразными позициями, что можно было бы только на ее вопросах организовать цикл дискуссий с детьми, состоящих только из этих вопросов. 30 вопросов — 30 уроков.

Этап 2. Сбор информации о проекте и/или о ходе его реализации

Сбор информации о проекте начинается с понимания того, что именно следует узнать для получения ответов на вопросы.

Большое значение придается объективности получаемой информации. Для этого необходимо опираться на различные информационные источники; оптимальным является наличие не менее чем трех источников информации (так называемый принцип триангуляции). Меньшее количество источников (в особенности — один) зачастую приводит к риску получения односторонних, субъективных сведений. Напротив, избыточно большое количество источников может оказать дурную услугу, сделав совокупность собранной информации «информационной помойкой», в которой крайне сложно разобраться и выловить правдивые, корректные и точные сведения.

• ***Информационные выборки***

Выборка используемой информации также может быть различной. Осуществление выборки — метод, позволяющий изучать не всю имеющуюся информацию, но представительную часть ее и делать в той или иной мере корректные выводы обо всей совокупности полученных данных.

Задача построения репрезентативной выборки возникает всякий раз, когда необходим сбор сгруппированной некоторым образом информации — при общем значительном ее количестве. Выборку в той или иной форме используют в опросах, исследованиях, для мониторинга и качественного анализа. Возможна следующая типология выборки:

- вероятностная (опирающаяся на сведения, встречающиеся с равной долей вероятности) или случайная;
- систематическая (приближается к вероятностной, имея при этом некоторый, определенный заранее «шаг» выбора элементов для анализа);
- стратифицированная, т.е. рассматривающая какие-то определенные группы сведений или касающаяся заранее установленных социальных, профессиональных или возрастных групп;
- кластерная, позволяющая заметно сократить пространство поиска информации — за счет использования для сбора

информации естественных группировок единиц наблюдения (например, о детях — в детских садах и школах, о военных — в войсковых частях, о сельских жителях — в сельской местности).

Возможен отбор и не на принципе случайной выборки (рандомизации), а на следовании по тем или иным, относительно субъективным критериям — доступности, типичности, равного представительства и т.п.

• ***Методы сбора данных***

Остановимся кратко на основных методах сбора данных. Таковыми можно назвать: изучение документации, наблюдение, анкетирование, проведение интервью.

Представив таким образом методы — от наиболее отстраненного к наиболее приближенному по отношению к изучаемому процессу (если мы говорим о сборе информации о проекте), попытаемся несколько более подробно взглянуть на эти методы. Прежде всего, нам будут интересны такие их аспекты, как основные преимущества каждого из названных методов и ограничения по его практическому применению.

А) Изучение документации

Очевидными положительными сторонами данного метода являются:

- возможность получения всей совокупности требуемой информации (при отсутствии искусственных препятствий), неизменность самой информации, возможность возврата к ранее рассмотренным источникам и перепроверки сведений;
- возможность осуществления оценочной деятельности без существенных организационных требований и специализированных дополнительных условий;
- доступность получения информации об официальной точке зрения;
- доступность информации об установленных нормах и стандартах.

Ограничения метода заключаются в следующем:

- изучаемые документы и материалы не всегда оказываются адекватными оцениваемой программе и достаточными для осуществления полномасштабного исследования;
- достаточно велика вероятность избыточности информации, вследствие чего ее исследование может потребовать больших затрат времени, произведенных впустую, — на отбор необходимых сведений и изучение бессодержательных материалов;
- само по себе изучение документации является действием трудоемким и требующим хороших исследовательских и аналитических навыков и умений, позволяющих фильтровать доступную информацию;
- зачастую значительные объемы требуемой информации оказываются недоступными вследствие их конфиденциальности или иных трудностей доступа (удаленность источников, несистематизированность или неупорядоченность хранения и пр.).

Фактор конфиденциальности следовало бы считать не очень значимым в ситуации оценки социальных проектов и программ. В отличие от тех или иных государственных программ, касающихся, например, сферы обороны или безопасности, социальная сфера должна быть максимально прозрачной для аналитического и оценочного исследования. Тем не менее до сих пор нередки случаи, когда такая информация оказывается недостаточно открытой для общественного доступа. В особенности данная проблема остра для изучения бюджетной информации, которая и сама по себе далеко не всегда является внятно структурированной. Кроме того, отсутствие или слабая организация системы сбора и хранения социально значимой информации представляется серьезным препятствием для успешной оценочной работы, что, в свою очередь, становится фактором, снижающим возможности для изучения возникающих и распространяющихся социальных практик, в том числе — лучших, и нарабатываемого опыта.

Правда, надо сказать, что есть и исключения. В качестве примеров можно привести необходимость соблюдения принципа конфиденциальности для такой информации, как персональные данные.

В особенности — о детях, находящихся в интернатных учреждениях, в местах лишения свободы или просто привлекающих внимание публики в связи с какими-либо событиями.

Б) Наблюдение

Очевидными положительными составляющими такого метода изучения, как наблюдение, являются:

- возможность получения «естественной» информации — без вмешательства в саму исследуемую среду. Наиболее объективная информация о системе доступна прежде всего именно тогда, когда «жизнь» в этой системе рассматривается такой, как она есть;
- возможность получения незапланированной информации, поскольку данный метод предусматривает достаточно высокий уровень гибкости возможного реагирования сборщика информации на складывающуюся в процессе ее сбора обстановку;
- зачастую не требует создания особых условий, вследствие некоторой отстраненности наблюдения за системой и невмешательства в ее работу.

Вместе с тем данный метод содержит и определенные ограничения в применении. И здесь последний из перечисленных плюсов метода становится одновременно и его возможным ограничением, поскольку без вмешательства в систему сложно говорить об изменении некоторых параметров наблюдения, например, возможности присутствия на не запланированных заранее мероприятиях. Из возможных других ограничений отметим следующие:

- в процессе наблюдения за объектом оценки вольно или невольно возникает вероятность влияния наблюдателя, поскольку «наблюдаемая система» «информирована» о самом факте такого наблюдения;
- существуют и определенные этические ограничения, не позволяющие осуществить наблюдение за всем процессом реализации проекта. Например, если одной из составляющих социального проекта является оказание социально-психологических услуг (например, помощь семье в трудной жизненной ситуации), то сложно представить себе регламент наблюдения за процессом оказания

такой услуги без риска вторжения в сферу сугубо конфиденциальную, не подлежащую инспектированию;

- во время проведения наблюдений возникают и определенные сложности регистрации получаемых данных, поскольку сам подход, как правило, не предусматривает достаточной для этих целей формализации;

- требуется также и значительный период времени для обработки полученных данных.

В) Анкетирование

Проведение анкетирования создает следующие потенциальные возможности:

- получение значительного объема информации при довольно невысоких, структурированных и формализованных трудозатратах;

- формирование совокупности изначально пригодной для стандартизации (в соответствии с анкетными вопросами) информации;

- относительное удобство и возможная простота обработки получаемых сведений;

- при условии анонимности — получение правдивой (точнее, не искаженной рисками персонификации сведений) информации.

При этом следует отметить, что указанный метод содержит и определенные дефекты, причем плюсы метода подчас также оказываются и его недостатками;

- стандартный набор вопросов, с одной стороны, упрощает обработку данных, а с другой — не позволяет обнаружить скрытые от «глаза» дефекты того или иного проекта; инерция метода поиска информации не позволяет действовать гибко, меняя задаваемые вопросы;

- предустановленный заранее список предполагаемых вопросов зачастую не позволяет получить ответы на все вопросы, в том числе — возникающие по мере проведения исследования;

- рамка совокупности получаемых знаний оказывается изначально ограниченной.

Г) Проведение интервью

Наконец, проведение интервью является способом наиболее близкого изучения проекта и интересующих оценщика его аспектов. Вследствие этого к положительным свойствам интервью как метода сбора информации можно отнести:

- большой объем детальной информации, получаемой, прежде всего, из дополнительных расспросов, возможность проведения которых обусловлена методом;

- возможность смены фокусировки. Не исключена ситуация, при которой изначально спланированный подход к сбору информации нуждается в заметном изменении формата или фокуса работы. Например, для анализа эффективности работы с «детьми улиц» могут потребоваться вопросы о взаимодействии сотрудников, работающих на улице, не только с представителями органов внутренних дел района, но и органов предварительного следствия, в компетенцию которых входят другие вопросы обеспечения правопорядка. В подобных ситуациях вполне допустимо вести речь о таком специфическом методе работы, как *интервью в фокус-группах*;

- возможность уточнения вопросов и ответов. В отличие от других, более отстраненных методов получения информации, интервью предполагает возможность осуществления сразу нескольких итерационных шагов «вглубь» изучаемого объекта. Предугадать заранее необходимость уточнения вопросов и тем более — направления «разветвления» вопросов подчас затруднительно. Применение же, скажем, анкетирования при определенных обстоятельствах приведет к значительной потере времени — для получения вывода о необходимости дополнительных исследовательских шагов;

- личный контакт (эксклюзивность). Разумеется, весьма ценная информация для исследователя заключается в тех ее аспектах, которые могут быть сообщены, что называется, «не для протокола».

Назовем вместе с тем и некоторые очевидные ограничения данного метода:

- трудоемкость и продолжительность времени, необходимого для реализации метода;
- особые условия проведения, которые необходимы для обеспечения персонального контакта;
- потенциально возможное эмоциональное влияние вследствие личного контакта. Указанное обстоятельство, как и некоторые другие, имеют одновременно и положительные и отрицательные стороны. В данном случае «пользователь», оценщик, должен для себя определить применимость метода с учетом необходимости баланса между непредвзятостью взгляда и возможностью получения высокозначимой информации;
- время для обработки данных интервью, конечно, является одной из наиболее затратных элементов названного метода.

Тот или иной подход к сбору данных может использоваться как в виде самостоятельно применяемого и предпочитаемого, так и в качестве одного из способов в комбинации с другими. Учитывая, что использование комбинированного подхода согласуется с одним из исходных принципов, обеспечивающих качество оценочной деятельности, можно утверждать, что и для собираемой информации такой подход будет предпочтительным.

Наконец, для осуществления сбора сведений и информации необходим такой неотъемлемый этап работы, как выбор и подготовка инструментов для сбора данных. В зависимости от выбранного метода (или их сочетания), а также от специфики того или иного оценочного действия это могут быть анкеты, списки вопросов для интервью, инструкции по наблюдению — с формами для регистрации получаемых результатов или перечень документации, подлежащей аналитическому исследованию и доступных информационных источников, в которых эту информацию и документы можно получить.

Этап 3. Обработка и исследование данных

Одной из наиболее существенных частей работы оценщика является этап обработки полученной информации. От того, насколько качественно и профессионально проведена эта обработка, в неменьшей степени, чем от сбора информации, зависит и итоговая результативность всей оценочной работы.

Стадии *обработки и исследования данных* в ходе оценки социальных проектов включают в себя математическую обработку (если такая обработка для данного проекта необходима), смысловую интерпретацию, количественные и качественные методы исследования и обобщения.

ВОПРОСЫ ДЛЯ АНАЛИЗА ПОЛУЧЕННЫХ ДАННЫХ

После получения достаточного объема данных необходимо осуществить их анализ. Данный этап также требует постановки ряда соответствующих этапу вопросов.

■ **Что обнаружено?** Данный вопрос, как правило, включает целый ряд подвопросов: какие эмпирические данные получены, какие факты обнаружены или зафиксированы, и пр.

■ **Как это можно объяснить?** В самом этом вопросе заложена необходимость проведения обсуждения информации, вытекающей из полученных данных, интерпретации этих данных и необходимого для дальнейшей работы смыслового наполнения информации.

■ **Каковы выводы и суждения?** При формулировании выводов наступает очередь таких характеристик оценки проекта: как сделано (хорошо или плохо), правильно ли выбрано направление движения, удовлетворительна ли наблюдаемая или рассчитанная динамика и т.д.

■ **Что нужно рекомендовать?** Завершается работа формулированием предложений: что и как желательно (или необходимо) делать в дальнейшем, а от чего следовало бы воздержаться или отказаться.

**Сравнительные результаты работы службы
«Ребенок на улице», данные ОППН ЮЗАО г. Москвы
(10 месяцев 1998 г.)**

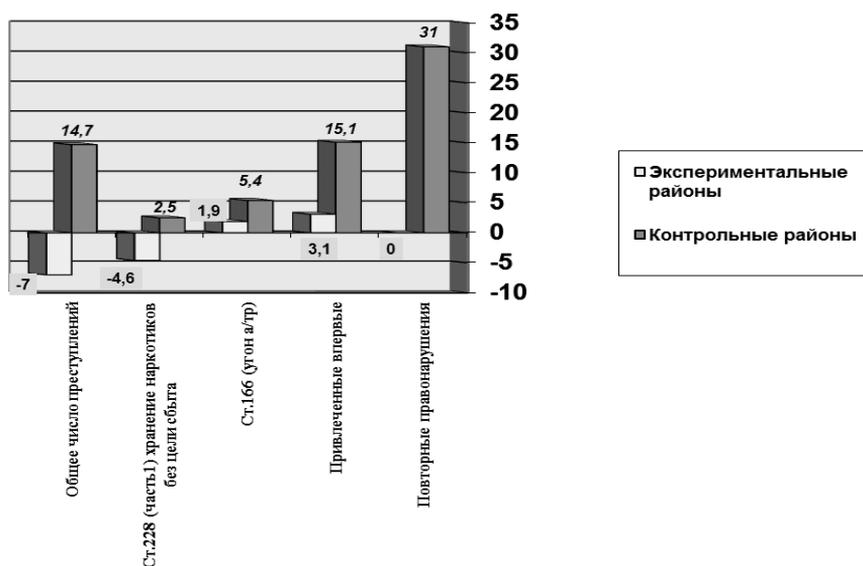


Диаграмма 3

При необходимости следует провести *математическую обработку* собранных данных. В особенности это важно при наличии большого объема данных, представленных в численном выражении.

В ходе оценивания масштабных проектов или программ, как правило, объем полученных данных оказывается достаточно большим и требует определенной предварительной обработки, систематизации, группировки и представления в обобщенном виде. Такая обработка, проведенная корректно, без утери статистически значимых сведений, позволяет выстроить их в сравнительно компактную совокупность — в виде, пригодном для дальнейшей аналитической работы с результатами проекта.

Различные описательные методы позволяют отобразить данные в графическом, табличном или ином информационно-визуальном виде, удобном для возможности осуществления их статистического анализа.

Методы аналитической статистики многообразны и являются мощным инструментом для:

- определения вероятности ошибки данных, например, через проверку уровня значимости или мощности того или иного оцениваемого критерия или генерализацию сведений;

- выявления закономерностей или взаимосвязей между теми или иными данными или событиями (корреляционный анализ);

- формулирования принципов исследования тех или иных явлений или процессов как системно организованной структурной целостности — общности, группы, института, организации (структурно-функциональный анализ);

- объединения сведений не о действующих акторах (лицах) в том или ином анализируемом процессе, а о позициях, которые они занимают или ролях, ими выполняемых (позиционный и ролевой анализ);

- прогнозирования тех или иных значений и переменных в зависимости от других переменных (регрессионный анализ);

- объединения наблюдаемых событий в группы со схожими свойствами (кластерный анализ);

- исследования структуры и снижения размерности пространства переменных (факторный анализ) —

и многих других действий, способствующих осуществлению аналитической работы.

Собранные и обработанные данные подлежат *смысловой интерпретации*. Разумеется, сами по себе цифры и систематизированные данные хотя и красноречивы, однако нуждаются в смысловых комментариях, раскрывающих их содержание, поскольку одни и те же цифры можно снабдить различными письменными (а при возможности персональной презентации — и словесными) комментариями.

В качестве достойного примера такой словесной интерпретации информации вполне можно привести слова одного из высокопоставленных российских чиновников, произнесенные на Приволжской окружной ярмарке социальных и культурных проектов в 2004 г. в Перми: «Когда все плохо, у нас принято говорить, что есть большие резервы».

Разработку информационно емких способов представления информации вполне можно назвать самостоятельной и в то же время — очень значимой задачей.

Вместе с тем усовершенствование форм предоставления информации важно и для самой деятельности специалистов, работающих в сфере экспертизы социальных проектов. В качестве наглядного примера работы в области совершенствования экспертных форм вполне правомерно привести оценочную форму для экспертизы проектов, применяемую в настоящее время при обработке конкурсных заявок в рамках проводимых конкурсов социальных проектов Пермского края.

Таблица 5

**Система оценки краевого конкурса программ
уличной социальной работы с несовершеннолетними**

Регистрационный номер (соответствует № документа)

_____ Название проекта _____

Эксперт _____ Дата экспертизы: _____

Критерии	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
	баллов	баллов	баллов	баллов	баллов	баллов	балла	балла	балла	балл
Обоснование необходимости реализации программы										
Оригинальность и инновационность содержания, форм и методов решения проблемы										

Оценка социальных проектов

Обусловленность партнерских связей							
Система механизмов внедрения и управления программой							
Перспективы развития программы							
Организационная состоятельность участника конкурса							
Обоснованность бюджета программы							
Использование привлеченных ресурсов для реализации программы							
Итоговая сумма баллов							
Замечания эксперта (обязательно!)							

Стоит обратить особое внимание на некоторые важные параметры приведенной выше формы.

Во-первых, высокий уровень свертки информации. В перечне оцениваемых критериев находятся практически все необходимые для адекватной содержательной (а не формальной) оценки проекта. Кроме того, данные критерии предлагается использовать с уже изначально заложенной шкалой масштаба значимости того или иного используемого критерия. Так, глядя на это шкалирование, уже можно сделать вывод об одном из приоритетов конкурса — его инновационной направленности. И все это занимает всего лишь половину листа формата А4.

Справедливости ради стоит сказать о том, что такому критерию, как обоснованность бюджета программы, придается не очень большое значение, что представляется не совсем правильным, поскольку серьезные дефекты в оформлении бюджета являются все же существенным обстоятельством, значительно влияющим на результативность программы, ее экономичность и, как следствие, ее эффективность.

Кроме того, довольно большое количество экспертов, впервые увидевших эту оценочную форму, указали на непонятность для них такого критерия, как обусловленность партнерских связей. А ведь это — очень важный критерий, и его следовало бы как-то прояснить или раскрыть.

В качестве дополнения к данной оценочной форме можно было бы предложить два критерия: технологичность решения и тиражируемость результатов проекта. В таблице они остаются скрытыми, подразумевающимися в строке «*Перспективы развития программы*». Однако представляется, что эти два критерия должны фигурировать в качестве отдельно представленных и явно выраженных.

Если продолжить поиск положительных свойств данной анкеты, то следует отметить, что приведенная выше оценочная форма позволяет сэкономить время и внимание эксперта. Значительный собственный опыт оценки различных социальных проектов убеждает в утомительной необходимости для эксперта в заполнении большого количества страниц оценочной анкеты малосодержательными фразами, которые практически не добавляют информации о проекте, но предусмотрены в оценочных формах. В данном случае мы имеем дело с «одним окном», предусматривающим **обязательный** детализированный экспертный комментарий. При этом представляется целесообразным предложить эксперту свои замечания дать в качественной и количественной форме. Например, предусмотреть возможность осуществить не только выбор между поддержкой проекта и отказом в ней, но и если поддерживать проект, то в какой именно сумме. В условиях жестких ограничений по возможностям финансирования инициативных проектов такой подход позволяет произвести разумную оптимизацию средств, выделяемых на выполнение проекта. И даже при условии детальных экспертных комментариев объем формы экспертного заключения не будет превышать одной страницы.

Попробуем продемонстрировать еще на одном примере возможности аналитической работы при изучении результатов социально-проектной деятельности. Работа в рамках ряда проектов Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), осуществлявшихся при внешней грантовой поддержке в нескольких

муниципальных районах г. Москвы в течение нескольких лет (1998–2000 гг.), была нацелена на снижение безнадзорности, беспризорности и преступлений со стороны несовершеннолетних.

Уже первые проекты принесли заметные результаты. Сотрудники проекта «Лечение вместо наказания» обратили внимание на эти результаты с помощью государственных структур, занимающихся указанными проблемами, — отделов профилактики правонарушений среди несовершеннолетних (ОППН). Сотрудники ОППН предоставили соответствующую статистическую информацию. В диаграмме представлены данные по ряду показателей криминальной статистики в Юго-Западном административном округе г. Москвы.

Работа по проекту проводилась в пяти из двенадцати муниципальных районов Юго-Западного административного округа (ЮЗАО) г. Москвы⁵³. Статистика приведена по экспериментальным районам, в которых работала служба «Ребенок на улице», а также ряд других служб («Ребенок дома», приют-убежище для детей и подростков «Дорога к дому», службы, осуществляющие реабилитационные программы, социальная служба при суде — Черемушкинский районный суд г. Москвы), и по «контрольным» районам, в которых названные службы не работали (что было определено проектом). Для сравнения взяты пять стандартных показателей отчетности ОППН по состоянию преступности в ЮЗАО⁵⁴.

Численные значения, приведенные в диаграмме 3, несмотря на короткий промежуток времени, в течение которого были произведены замеры, способны характеризовать некоторые изменения в показателях по преступлениям, являющимся характерными, прежде всего, для несовершеннолетних. Данное обстоятельство можно признать убедительным свидетельством влияния работы перечисленных выше социальных служб. Важным является и то обстоя-

⁵³ Население Юго-Западного административного округа составляет примерно 1 млн человек. Население одного муниципального района в Москве варьируется в пределах 80–100 тыс. человек.

⁵⁴ Данные приведены по: Работа с детьми группы риска. Методическое пособие для социальной службы «Ребенок на улице». М., 1999. С. 106, 107.

тельство, что данные приведены в сопоставлении муниципальных районов, в которых проводился проект, с так называемыми «контрольными» районами того же самого округа г. Москвы, где такая социальная деятельность не осуществлялась.

ВИДЫ АНАЛИЗА

При проведении анализа полученных данных используются два их вида: *количественный* и *качественный* анализ. Как правило, желательно некоторое разумное сочетание используемых видов анализа, что позволяет до некоторой степени взвешенно взглянуть на исследуемый объект через соответствующие тем или иным видам анализа «линзы».

Для того чтобы определить меру и степень воздействия, оказываемого выполнением того или иного проекта (программы), удобно пользоваться уже разработанным в странах с развитой проектной культурой разнообразным инструментарием.

Так, например, М. Фридман предлагает использовать достаточно удобный инструмент разделения выполненных действий на категории качества и количества, принципиально разделяя при этом две, наиболее существенно различающиеся характеристики: совокупность затраченных усилий и достигнутый при этом результат — в рамках предлагаемого **подхода, ориентированного на результат** (Results Based Approach — RBA)⁵⁵.

Таблица 6

Категории измеряемых параметров программы

	КОЛИЧЕСТВО	КАЧЕСТВО
Усилие	Сколько сделано? (объем стараний)	Насколько хорошо выполнена работа?
Результат	Есть ли изменения?	
	Каков масштаб изменений?	Каково качество достигнутых изменений?

Такой подход, собственно, и разделяет деятельность, сосредоточенную на процессе, по сути, в нем и заключающуюся и, как

⁵⁵ Friedman M. Trying Hard is not Good Enough. How to produce measurable improvements for customers and communities. Trafford Publishing, 2005.

правило, безрезультатную либо слаборезультативную, и деятельность, ориентированную на получение рассчитываемого и/или иным определенным образом учитываемого, осязаемого и описываемого результата^{56,57}.

Количественные и качественные методы исследования собранных данных весьма разнообразны.

Количественные методы исследования

К количественным методам исследования относятся:

■ **Описательные методы:**

- частотная таблица;
- статистические характеристики;
- графическое изображение.

■ **Статистический анализ:**

- вероятность ошибки;
- связи между переменными (корреляционный анализ);
- прогноз одной переменной в зависимости от другой (регрессионный анализ);
- группы со схожими проявлениями (кластерный анализ);
- несколько ключевых факторов влияния (факторный).

■ **Качественный анализ**

Столь же велико разнообразие и методов качественного анализа:

— логико-структурный (прежде всего, позволяющий достаточно точно и успешно оценивать логичность и взаимообусловленную последовательность формулирования тех или иных элементов или этапов проектирования — например, взаимосвязь целей, задач, методов, ожидаемых результатов и требуемых ресурсов);

— сопоставительный (название отвечает само за себя, определяя способ анализирования, основанный на двух- или много-

⁵⁶ Utting D.R.W., Pugh G. Better Results for Children and Families: involving communities in planning services based on outcomes NCVCCO, 2001.

⁵⁷ Pugh G. Outcomes Based Accountability: a brief summary: URL: <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/8940584>

стороннем сопоставлении различных объектов); такой подход, именуемый **принципом триангуляции**, является одной из наиболее существенных составляющих, обеспечивающих получение достаточно объективной картины происходящего;

— нарративный (анализ результатов тематического или биографического интервьюирования, позволяющий исследовать как личность или значительные группы людей, так и те или иные события, субъективным образом отражающиеся в сознании опрашиваемых);

— мотивационно-целевой (определяющий адекватность восприятия информации теми или иными представителями исследуемой группы в соответствии с их мотивацией и особенностей смысловой трансформации текста в сознании людей) —

и т.д.

Качественный анализ представляет собой, как правило, более понятный для заказчика способ исследования данных для оценивания, поскольку позволяет опираться не на совокупность цифр и численных значений разнообразных событий и собранных данных, смысловая интерпретация которых может быть несколько затруднена, в том числе для внешнего восприятия, а на более близкие для человека, сравнительные и логико-мотивационные параметры.

Вместе с тем при проведении аналитической работы зачастую используются и комбинированные, качественно-количественные методы исследования, такие, например, как контент-анализ.

Перейдем к *обобщениям* как элементу качественного анализа собранных данных. Итак, в результате проведенного анализа возникает возможность структурирования полученных сведений в некие объединенные группы, создание типологий, формирование обособленных классов и категорий предметов, событий или фактов.

Одновременно с этим те или иные цепочки событий, происходящих в проекте, образуют взаимообусловленные причинно-следственные связи.

Например, если изначально в рамках проекта не был разработан график его мероприятий или количество сотрудников, готовящих

мероприятия, недостаточно, а таких мероприятий в проекте много, то велика вероятность, что какие-то из них будут сорваны либо проведены со значительно меньшей эффективностью. При этом причиной снижения качества достижений проекта может оказаться как формальная (скажем, снижение количества участников мероприятий из запланированной целевой группы либо неготовность или невысокое качество раздаточных материалов, такие материалы планировалось раздавать), так и содержательная сторона мероприятия (результаты мероприятия оказались для участников менее значимыми, чем ожидалось первоначально).

Этап 4. Вынесение суждения о проекте и формулирование выводов

На данном этапе оценивания применяются собственно методы оценки, достаточно подробно представленные в главе 6, в работе с обработанными и исследованными данными.

Использование разнообразных методов оценки позволяет *выстраивать модели и формулировать теории*. Данная деятельность предполагает наличие у оценщиков определенного уровня профессиональной подготовки. Для такой работы оценщик должен обладать знаниями, умением, навыками и желательно опытом, позволяющими не только разбирать, изучать и обобщать полученные данные, но и прогнозировать ближайшее и отдаленное развитие ситуации внутри проекта и среды, в которой существует проект.

В нынешней практике проектирования в системе государственного управления, как правило, используется так называемый «трехвариантный подход». При этом в виде стандартных первых двух используются варианты:

- инерционного прогноза (т.е. прогноза развития событий при отсутствии какого-либо вмешательства в существующий порядок действий и происходящие процессы);
- экстенсивного развития (т.е. активного использования внешних, как правило — финансовых и/или природных ресурсов);
- инновационного развития.

На этом же этапе оценивания делаются выводы и вырабатываются рекомендации. Данная деятельность предполагает качественный переход из области анализа в плоскость синтеза и конструирования желаемого будущего. В этом случае за качество продукта (т.е. социального проекта) в некоторой степени начинает отвечать непосредственно оценщик. Синтезирование «новой реальности», выработка предложений, реализация которых способствовала бы воплощению задуманного на уровне, по меньшей мере, не ниже ожидаемого и желаемого качества — пожалуй, наиболее сложная задача, требующая существенно более высокого уровня профессионализма и способностей к корректной «социальной экстраполяции».

В этой связи нельзя не отметить значимость, ценность грамотно осуществленного и точного исследования, адекватного использования инструментария оценки. Грамотно собранная и оцененная информация позволит не только верно и достаточно точно спрогнозировать развитие ситуации, но и предусмотреть шаги, которые можно было бы предпринять для улучшения динамики положительных изменений или для предотвращения тех или иных потенциальных угроз.

Этап 5. Оформление отчета об оценке

Само по себе оформление оценочного исследования социального проекта также нуждается в определенном структурировании.

Обратим внимание на то, что Приказом № 254 от 20 июля 2007 г. Министерства экономического развития России был утвержден Федеральный стандарт «Требования к отчету об оценке» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 20 августа 2007 г. № 10009). Хотя данный Федеральный стандарт принят во исполнение Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и обязателен только для отчетов о стоимостной оценке главным образом имущества, он содержит ряд принципов, которые, как представляется, могут быть применимы и к отчету об оценке социального проекта. Согласно п. 4

указанного Федерального стандарта, при составлении своего отчета оценщик обязан придерживаться следующих принципов:

— *принцип существенности* (в отчете должна быть изложена вся существенная для оценки информация);

— *принцип обоснованности* (вся существенная для оценки информация должна быть подтверждена);

— *принцип однозначности* (содержание отчета об оценке не должно вводить в заблуждение пользователей, а также допускать неоднозначное толкование);

— *принцип проверяемости* (состав и последовательность представленных в отчете об оценке материалов и описание процесса оценки должны позволить полностью воспроизвести все расчеты и привести его к аналогичным результатам);

— *принцип достаточности* (отчет об оценке не должен содержать информацию, не используемую при проведении оценки, если она не является обязательной согласно требованиям федеральных и иных законов и других нормативных правовых актов).

На сегодняшний день наиболее рационально структура отчета об оценке представлена в документе «Стандарты оценки в системе ООН», принятом в 2005 г.⁵⁸ Стандарты предусматривают общие институциональные рамки, пределы компетенции и этики, стандарты и нормы подготовки и проведения оценки, а также требования к структуре и содержанию отчетности по итогам ее выполнения. В то же время нельзя забывать о том, что абсолютно единообразных отчетов об оценке не бывает и не может быть, так как структура каждого конкретного отчета зависит от ряда факторов: характера и тематики социального проекта, вида оценки, задач, сформулированных заказчиком оценки (это относится и к самооценке, когда задачи формулируются самим исполнителем проекта), наличием ресурсов, обеспечивающих оценивание и потому предопределяющих охват оценки, ее глубину и пр.

⁵⁸ URL: http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=131

Итак, в общем виде примерная структура отчета по оценке может выглядеть следующим образом.

Титульный лист

(наименование проекта, период реализации проекта и сроки проведения мониторинга, команда исполнителей).

Оглавление.

Основные используемые понятия и термины.

Методы исследования (проведения мониторинга).

Источники информации.

Краткое описание процедуры сбора информации.

Собранные сведения, данные, материалы, документы и материалы.

Результаты обработки информации, выявленные факты.

Основные выводы и рекомендации.

ГЛАВА 6

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Определение метода оценки социального проекта. В самом широком смысле *под методом понимают соединенные воедино некоторые приемы и операции, образующие способ познания и практической деятельности, позволяющий достичь определенного результата.* В русский язык слово «метод» пришло из греческого языка, в котором оно означает «путь, способ исследования, обучения, изложения».

Исходя из сказанного, *метод оценки социального проекта можно определить как совокупность приемов и операций, образующих способ вынесения суждения о достоинствах и недостатках такого проекта с выводом о степени годности его для реализации, о ходе его выполнения, о достигнутом результате, об эффекте по его завершении.* В этом смысле и понимается словосочетание, вынесенное в качестве названия настоящей главы.

Множественность методов оценки. При проведении оценки социальных проектов возможно применение большого количества различных методов. Стоит помнить, что каждый метод имеет сильные стороны и преимущества, но также — и свои ограничения и недостатки. Этим и определяются возможности использования в настоящее время разных методов при оценке одного и того же проекта. Некоторые методы могут использоваться на любой стадии проекта, есть и те, что применимы лишь к отдельным, вполне определенным этапам и даже элементам проекта. Ввиду большого количества методов оценки проектов, все их рассмотреть в данном пособии не представляется возможным. Тем не менее остановимся на ряде таких методов.

Сценарный метод. Сценарный метод оценки социального проекта заключается в описании возможных событий в случае реализации намеченного в проекте плана и в случае отказа от его осуществления (например, вследствие отсутствия финансирования). Сценарий должен содержать краткое описание проекта, его анализ с выделением ключевых моментов и факторов, и пояснения к отдельным разделам, а также предсказание возможных последствий его претворения в жизнь или, наоборот, отказа от его осуществления. Такой сценарий может напоминать литературное произведение с прологом (в нем излагается предыстория, побудившая инициативную группу к разработке проекта), основной частью (в ней представлена идея проекта, планируемые цель и задачи, процедуры по реализации проекта, вероятные риски и способы их избежать) и эпилогом (в нем описываются возможные последствия реализации проекта или, наоборот, отказа от его осуществления). В сценарии должны даваться варианты развития событий: оптимистичный, пессимистичный и наиболее реалистичный.

К основным достоинствам этого метода оценки социальных проектов относится возможность комплексного учета множества разнородных факторов. К основным недостаткам этого метода оценки относятся субъективность мнений привлеченных экспертов, высокая степень трудоемкости.

SMART. Размышляя над путями решения проблемы, заинтересованные лица на самых ранних подходах к тому или иному проекту могут провести оценку на предмет того, получится ли проект, если двигаться в том же направлении, или надо сменить направление, — с помощью методики SMART. Данная методика ориентирует оценщика на выяснение:

- есть ли специфическая индивидуальность в предполагаемых путях достижения цели, которая и состоит в решении конкретной проблемы;
- измерим ли результат при достижении цели;
- вообще достижима ли поставленная цель;

— имеет ли она общественную значимость;

— возможно ли определить отрезок времени, в течение которого будет достигнута цель на избранных путях решения проблемы.

В том случае, если ответы на все указанные вопросы положительны, то проект возможен и реалистичен — и, значит, его надо тщательно прорабатывать и готовиться к реализации. Название данной методики оценки представляет собой аббревиатуру, состоящую из начальных букв английских слов specific (по-русски — «особый», «индивидуально-определенный»), measurable («измеримый»), achievable («достижимый»), relevant («значимый», «важный»), time-bound («связанный с определенным промежутком времени»). Правда, в литературе встречается также и иное истолкование стоящих за двумя буквами данной аббревиатуры слов. Так, «а» предлагается расшифровывать как area-bound («привязанный к территории»), т.е. проект должен иметь четкую географическую определенность: школа, завод, микрорайон, село, город, населенный пункт, экономический регион, субъект федерации, страна, несколько стран и т.д. А «г» предлагается расшифровывать как realistic («реалистичный»). В зарубежной литературе обе разновидности истолкования SMART встречаются примерно с одинаковой частотой, что позволяет полагать, что активно используются обе модификации данного метода оценки. SMART позволяет правильно сформулировать цели. Часто совершаемые ошибки при постановке целей — отсутствие в формулировке (а значит, и в сознании) временных рамок и критериев успешности выполнения проекта. Применение SMART дает возможность этих ошибок избежать.

Кстати, обратим также внимание на то, что название данной методики оценки совпадает по написанию с английским словом smart, что на русском языке означает «умный».

SWOT-анализ. Для оценки выполнимости проекта можно использовать SWOT-анализ. Как известно, SWOT-анализ проводится путем построения матрицы, в каждой из четырех граф которой

фиксируются последовательно: сильные стороны проекта, слабые его стороны, возможности (способствующие успеху проекта) и угрозы осуществлению проекта (аббревиатура, состоящая из начальных букв четырех английских слов: strength, weakness, opportunities, threats). При этом следует обратить внимание на то, что слабые и сильные стороны — это внутренние слабости и сила, существующие внутри самого института, явления, процесса, которые хотят изменить в результате реализации проекта. Возможности и угрозы всегда существуют вовне, в среде, окружающей институт, явление или процесс.

Таблица 7

Таблица, применяемая для SWOT-анализа

	Положительное влияние	Отрицательное влияние
(Внутренняя среда)	Strengths (сильные стороны)	Weaknesses (слабые стороны)
(Внешняя среда)	Opportunities (возможности)	Threats (угрозы)

При применении SWOT-анализа недостаточно просто выявить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Надо постараться установить, как можно укрепить сильные стороны, уменьшить слабые стороны, а по возможности из слабостей сделать силу, как упрочить и развить возможности и нейтрализовать угрозы.

Как полагают, SWOT был введен впервые профессором Гарвардского университета (США) К. Эндрюсом в 1963 г. на конференции по проблемам бизнес-политики. Известно также, что SWOT активно в 1960-е гг. использовался профессором А. Нэмфри в Стэнфордском университете (США) для исследования тенденций в развитии предприятий и оценки бизнес-стратегий. Со временем из экономической сферы SWOT-анализ перекочевал в политическую и социальную сферы, где сегодня активно используется для оценки проектов.

SWOT-анализ используется на предпроектной стадии, в ранний период реализации проекта, но применим также в тех случаях, когда проект хотят существенно подкорректировать.

Метод оценки «план — результат». В принципе, оценка эффективности проекта нацелена в любом случае на выяснение соотношения цели проекта и его результата с учетом затраченных ресурсов. При совпадении намеченной цели и полученного результата без превышения запланированных ресурсов люди, реализовавшие проект, добиваются стопроцентной эффективности, но если полного совпадения цели и результата добиться не удалось, то чем больше степень приближения результата к тому, что определялось в качестве цели (без перерасхода средств), тем выше эффективность реализации проекта. При сравнении цели и результата, конечно же, не следует забывать о векторном характере цели социального проекта, о чем говорилось в главе 2. Векторная заданность цели проекта требует от оценщика творческого подхода при сравнении «цель — результат», в особенности когда речь идет о среднесрочных и долгосрочных мультипроектах и мегапроектах. Схематично путь установления эффективности можно определить так: что было — что должно быть — что стало.

Для примера рассмотрим, как в России оценивается эффективность государственных программ. Согласно п. 19 «Требований к оценке эффективности государственной программы», являющихся Приложением 2 к уже рассматривавшимся в главе 1 данного пособия «Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденным приказом Министерства экономического развития в 2014 г., эффективность реализации государственной программы оценивается в зависимости от значений оценки степени реализации государственной программы и оценки эффективности реализации входящих в нее подпрограмм по следующей формуле:

$$\mathcal{E}P_{\text{гп}} = 0,5 * CP_{\text{гп}} + 0,5 * \sum \mathcal{E}P_{\text{п/п}} * k_j / j,$$

где $\mathcal{E}P_{\text{гп}}$ — эффективность реализации государственной программы; $CP_{\text{гп}}$ — степень реализации государственной программы; $\mathcal{E}P_{\text{п/п}}$ — эффективность реализации подпрограммы (федеральной целевой программы); k_j — коэффициент значимости подпрограммы (федеральной

целевой программы) для достижения целей государственной программы, определяемый в методике оценки эффективности государственной программы ответственным исполнителем (по умолчанию k_j определяется по формуле:

$$k_j = \Phi_j / \Phi,$$

где Φ_j — объем фактических расходов из федерального бюджета [кассового исполнения] на реализацию j -ой подпрограммы [федеральной целевой программы] в отчетном году, Φ — объем фактических расходов из федерального бюджета [кассового исполнения] на реализацию государственной программы); j — количество подпрограмм.

Параметрический метод. Данный метод оценки предполагает установление определенных параметров для достижения предполагаемой цели проекта в ходе его реализации. Если установленные параметры, предусмотренные при разработке проекта, достигнуты, т.е. совпали с замерами параметров полученного по завершении проекта, то удалось добиться наивысшей эффективности. При подготовке проекта, как известно, определяется не только цель проекта, но и задачи, последовательное решение которых необходимо для достижения указанной цели. В связи с этим можно установить параметры для каждой из задач и тогда проводить промежуточную оценку эффективности на разных этапах проекта. Параметрический метод позволяет достаточно точно оценить эффективность реализации проекта, однако только в том случае, когда подобранные параметры отражают действительно существенные элементы достигаемых в ходе реализации проекта результатов. Иначе параметры будут искажать картину либо делать ее неполной. В сложном проекте весьма затруднительно вычленив даже все значимые элементы того, что собираются получить в результате реализации проекта, учтя все статичные и динамические характеристики. Указанные трудности заметно ограничивают применимость параметрического метода для оценки эффективности сложных проектов.

Табличный метод. Данный метод оценки эффективности заключается в выявлении факторов эффективности и

неэффективности проекта и расположения их в виде таблицы (собственно, отсюда и произошло название метода). Это позволяет упорядочить все указанные факторы, расположить соответствующим образом, постараться нейтрализовать факторы неэффективности и содействовать факторам эффективности (при предпроектной или промежуточной оценке) или учесть на будущее, на какие факторы следует обратить внимание при проведении сходных проектов (при итоговой оценке эффективности проекта). Вместе с тем сам по себе учет и упорядочение упомянутых факторов дает представление об эффективности, но не позволяет в полной мере и с достаточной точностью оценить эффективность реализации проекта. К табличным методам оценки можно отнести, в частности, представленные в главе 2 диаграмму Ганта и написание бюджета социального проекта в виде таблицы.

Субъективно-определятельный метод. Этот метод заключается в оценке эффективности, даваемой экспертами, либо членами целевой группы лиц, на которую направлен проект, либо и экспертами, и членами целевой группы. При этом в оценке эффективности могут принять участие все члены целевой группы, но реально это возможно только в том случае, когда группа сравнительно небольшая. Если целевая группа настолько велика, что невозможно организовать оценку эффективности всеми ее членами, либо когда теоретически это возможно сделать с участием всех членов целевой группы, но затруднительно на практике, организуют оценку частью целевой группы. При этом необходимо обеспечить репрезентативность выборки представителей целевой группы. Лица, оценивающие эффективность проекта (и эксперты, и члены целевой группы), записывают свое мнение об эффективности проекта, а также выставляют определенное количество баллов (исходя из предложенной шкалы). Причем желательно, чтобы они обосновали свою оценку⁵⁹. Естественно, эксперты и члены целевой группы

⁵⁹ О балловой методике можно прочитать в книге: Блюмберг В.А., Глушенко В.Ф. Какое решение лучше? Метод расстановки приоритетов. Л., 1982.

видят проект по-разному, поэтому их оценки могут дополнять друг друга. В то же время у лиц, заинтересованных в проведении оценки эффективности проекта, не всегда достаточно ресурсов, чтобы организовать такую оценку и экспертами и членами целевой группы.

Рассматриваемый субъективно-определятельный метод дает возможность оценить проект разными людьми, что особенно важно для проектов в социальной жизни. Большое значение при применении данного метода имеют комментарии, даваемые лицами, участвующими в оценке проекта, поскольку такие комментарии позволяют усовершенствовать оцениваемый проект при предпроектной и промежуточной оценке или в дальнейшем лучше прорабатывать сходные проекты. Предлагаемая шкала баллов позволяет формализовать оценку, что вносит определенность в понимание того, насколько эффективен проект. В то же время субъективность оценки является не только сильной стороной метода (отражающей мнение людей), но и слабой его стороной, так как опирается на личный опыт и знания оценщиков, в силу чего объективная сторона оценки эффективности остается вне поля зрения. Сам по себе метод предполагает некоторую субъективность оценки.

Глубинные интервью. Наиболее известный и часто используемый качественный метод оценки проекта — проведение глубинного интервью. В ходе данного вида интервью используются вопросы, предполагающие не однозначное «да» или «нет», а развернутый ответ. Часто глубинные интервью применяют для оценки эффекта социального проекта.

Глубинное интервью представляет собой неформальную личную беседу, проводимую интервьюером по заранее намеченному плану и основанную на использовании методик, побуждающих респондентов к обстоятельным рассуждениям по интересующему исследователя кругу вопросов. Интервью проводится один на один и длится от 30 до 60 минут. В ходе интервью исследуются личное мнение респондента, его убеждения и ценности. Глубинные интервью могут занимать большое количество времени, некоторые

ответы подчас бывает сложно интерпретировать. Поэтому для глубинного интервью большое значение имеет уровень квалификации оценщика и на стадии подготовки плана беседы, и на стадии проведения интервью (в особенности умение «разговорить» интервьюируемого), и на стадии истолкования результатов интервью. При проведении глубинных интервью группой оценщиков важны обеспечение единства подходов и позиций оценщиков и скоординированность их действий.

Проведение глубинного интервью предполагает наличие определенных навыков у интервьюера. Важно, чтобы интервью проводил опытный сотрудник, так как велика вероятность влияния предвзятого отношения интервьюера на конечный результат исследования.

У глубинных интервью нет жесткой структуры, в отличие, к примеру, от различных количественных опросов, в ходе которых одни и те же вопросы задаются всем респондентам. Обычно глубинные интервью начинаются с общих вопросов, с переходом на более целенаправленные. Часто используется так называемый *многоступенчатый анализ*, когда интервьюер сначала задает вопросы, связанные с внешними объектами и социальными явлениями и процессами, а затем переходит к вопросам о личном отношении и мнении респондента. Также в ходе глубинного интервью может использоваться метод *выявления скрытых проблем*, когда интервьюер концентрируется на личных переживаниях респондента, и метод *символического анализа*, в ходе которого респонденту задаются вопросы не о тех предметах и явлениях, исследование которых проводится, а о противоположных им.

Экспертные интервью. Экспертное интервью — одна из разновидностей глубинного интервью, его главной особенностью является статус и компетентность респондента, который выступает опытным участником оцениваемого проекта. Экспертное интервью, как и любое глубинное интервью, предполагает получение от респондентов развернутых ответов.

Под экспертами понимаются специалисты, которым известны специфические стороны изучаемого явления, сферы, в рамках которой реализуется (или планируется реализовать) проект. В большинстве случаев экспертные интервью проводятся с представителями органов исполнительной и законодательной власти, учеными, работниками вузов и научно-исследовательских организаций, сотрудниками негосударственных организаций, частных экспертных или консультационных структур, членами экспертных советов, главами компаний или руководителями крупных подразделений и т.п.

Для проведения опроса интервьюер должен обладать достаточной компетентностью в изучаемом предмете, а также знать терминологию, используемую профессионалами при обсуждении вопросов по теме исследования. В экспертных интервью важен не столько сам респондент, а его экспертные знания в той или иной области. Важно, чтобы во время интервью респондент не излагал информацию о себе и не рассказывал о собственных знаниях, а давал именно экспертную оценку.

Конечно, сильной стороной экспертных интервью является получение мнения специалиста, возможность проверить имеющиеся гипотезы и предположения. Однако подготовка к одному интервью и обработка данных занимает много времени и сил интервьюера; при этом невозможно однозначно распространять полученные данные на все сферы действия проекта.

Метод Дельфи. Данный метод можно рассматривать в качестве разновидности экспертного интервью. Можно в нем обнаружить и элементы мозгового штурма. Название метода происходит от древнегреческого г. Дельфы, где он якобы зародился. Метод использовался в США в 1950–1960-е гг. для прогнозирования влияния будущих научных разработок на методы ведения войны, однако он применим для решения гораздо более широкого круга задач. В том числе его можно применять для оценки социальных проектов.

В соответствии с этим методом вначале независимо друг от друга эксперты излагают свое мнение об оцениваемом социальном проекте в письменной форме. После этого идет второй этап оценивания, за которым может последовать следующий и т.д. Перед каждым новым этапом экспертам сообщают об итоговой оценке, данной проекту на предыдущем этапе. Экспертам могут раздать все оценки других экспертов или же ознакомить их с обобщенным вариантом оценки. Затем экспертов вновь просят провести оценку проекта, причем им могут предоставить перечень уточняющих вопросов. На каждом этапе экспертам сообщают о том, по каким пунктам их оценки совпадают, а по каким они расходятся, просят рассмотреть возможность уточнения последней группы оценок. Обычно ограничиваются тремя-пятью этапами, но может быть проведено столько этапов, сколько нужно для полного согласования оценок по всем выбранным критериям и показателям. Для того чтобы итоги работы по оценке социального проекта разных экспертов были сопоставимы, используют систему унифицированных показателей.

Комбинированный метод. Такой метод можно использовать для предпроектной оценки сложных проектов, при реализации которых предполагается переплетение разнообразных факторов. Отчасти данным методом можно пользоваться при проведении промежуточной оценки для корректировки представлений об ожидаемом эффекте. Этот метод применим в том случае, если результат проекта (и количественную, и качественную его стороны) можно представить в численном выражении. В этом случае ожидаемый эффект высчитывается по формуле:

$$E_{\text{fin}} = \lambda \times E_{\text{max}} + (1 - \lambda) \times E_{\text{min}},$$

где E_{fin} — ожидаемый эффект, E_{max} и E_{min} — численное выражение наибольшего и наименьшего значения эффекта по допустимым вероятностным распределениям, а λ — специальный коэффициент для учета неопределенности эффекта, отражающий систему предпочтений. Его можно специально рассчитать для каждого проекта,

но в литературе рекомендуется принимать этот коэффициент равным 0,3⁶⁰.

Достоинства (формализация, позволяющая дать объективную и довольно точную оценку результата сложного проекта) и ограничения (применимость только в предпроектный период и отчасти для проведения промежуточной оценки, необходимость представить эффект в численном выражении) данного метода очевидны и проистекают из его характеристик.

Стоимостный метод. Можно пользоваться также стоимостным методом оценки эффективности проекта. Для коммерческих проектов стоимостный метод оценки является одним из основных, хотя отнюдь не единственным. И все же практически для любого коммерческого проекта получение прибыли имеет принципиально важное значение. Можно привести отдельные примеры коммерческих проектов, когда получение прибыли отодвигается: так, при завоевании нового рынка и вытеснении с него уже действующих там компаний прибыль не играет существенной роли. Однако и в таком случае требуется подсчитать, каковы могут быть убытки и какова будет прибыль после завоевания рынка, а также учесть временные пределы вытеснения конкурентов и скорость окупаемости после завоевания рынка. Другими словами, коммерческий проект всегда требует использования стоимостного метода оценки результата.

Некоммерческий проект не нацелен на извлечение прибыли. Это не означает, что для его оценки стоимостный метод не может применяться. В некоммерческом проекте расчеты выполняют иную функцию (не определение прибыли) и могут строиться по-другому. Грантодатель может отдать предпочтение более дешевому проекту в том случае, когда два или более проекта предполагают получение сходного результата. Но и в такой ситуации рассматриваться будут методы осуществления проекта и качество их исполнения. Практика показывает, что наличие в одном и том же грантовом

⁶⁰ См.: Управление проектами в условиях кризиса / под ред. Р.Ф. Дурицыной. Благовещенск, 2000. С. 88.

конкурсе двух (или более) одинаковых проектов с точки зрения намеченных целей — вещь маловероятная. В конкурсе же социального заказа как раз и предполагается, что намеченная цель одна и та же (указанная при объявлении конкурса), а стоимость реализации проектов для достижения этой цели и методы их реализации будут разными. Но и в конкурсе на исполнение социального заказа эффективность результата заключается не только в дешевизне, но также и в способах достижения цели и в качестве полученного результата.

Как уже говорилось, проекты разрабатываются и реализуются не только ради участия в конкурсах. По идее, при наличии проекта и недостаточности или отсутствии какого-либо иного финансирования, некоммерческая организация ищет грантодателя. В российской действительности 90-х гг. XX в. — первых 15 лет XXI в. некоммерческие организации, как правило, разрабатывают проекты именно для получения финансирования, рассматривая получение грантов в качестве чуть ли не единственного источника получения средств на существование и развитие. Отсюда и довольно частые сетования неправительственных НКО на то, что гранты выдаются на реализацию того или иного проекта, а не на деятельность организации вообще.

Но проект представляет собой способ достижения некоторой цели независимо от источника финансирования. Если же проект разрабатывается специально для грантового конкурса, то он, конечно же, должен соответствовать условиям, установленным в конкурсе. Необходимо также принять во внимание и учесть все возможные ресурсы, которые можно задействовать при реализации проекта (денежные средства, имеющиеся помещения и оборудование, деятельность добровольцев, кооперация с другими организациями, возможность бесплатного использования помещения или оборудования и т.д.). Поэтому, хотя рассматриваемый метод оценки эффективности называется стоимостным, необязательно все ресурсы, привлеченные для реализации проекта, фиксировать в стоимостном выражении.

Правда, при желании и/или необходимости можно дать стоимостный эквивалент пользования помещениями и оборудованием, исходя, например, из цены аренды на определенный срок, а также деятельности добровольцев — на основе стоимости повременной заработной платы работников той же квалификации и т.п.

Итак, стоимостный метод оценки эффективности на предпроектной стадии позволяет учесть имеющиеся ресурсы, определить, хватает ли их и если не хватает, то каких, выбрать наиболее экономичные пути реализации проекта. При промежуточной оценке стоимостный метод помогает установить, как идет использование ресурсов, при необходимости — скорректировать проект. По завершении проекта стоимостный метод дает возможность оценить, все ли ресурсы использовались должным образом, а также сделать выводы о путях повышения эффективности их использования при разработке и реализации сходных проектов. При этом не стоит забывать, что стоимостная оценка дает представление лишь об одном (пусть даже и весьма важном) из аспектов эффективности проекта.

Кластерная оценка. Термин «кластерная оценка» (cluster evaluation) широко используется прежде всего в Европе. В США такой же метод оценки часто называют «многоуровневая оценка» (multilevel evaluation) или «пронизывающая оценка» (cutacross evaluation), в Канаде — «горизонтальная оценка» (horizontal evaluation). И все же предпочтительнее выглядит термин «кластерная оценка». Во-первых, данный термин устоялся и широко используется в русскоязычной специальной литературе и разговорной речи. А во-вторых, потому что термин «кластерная оценка» известен и понятен во всех странах, в то время как другие термины используются в большей степени локально.

Итак, кластерная оценка теснейшим образом связана с кластерным анализом. Термин «кластер» в русском языке происходит от английского слова cluster, которое переводится как «гроздь, пучок, скопление, группа элементов, характеризующихся каким-либо

общим свойством». Кластер — группа элементов, характеризуемых общим свойством; главная цель кластерного анализа — нахождение групп схожих объектов в выборке. При кластеризации решается задача разбивки заданной выборки объектов (ситуаций) на подмножества, называемые кластерами, так, чтобы каждый кластер состоял из схожих объектов, а объекты разных кластеров существенно отличались. Кластерный анализ может применяться довольно широко: его используют в археологии, медицине, психологии, химии, биологии, государственном управлении, филологии, антропологии, маркетинге, социологии и других дисциплинах.

Формально задачу кластеризации можно описать следующим образом. Пусть X — множество объектов, Y — множество номеров (имен, меток) кластеров. Задана функция расстояния между объектами $\rho(x, x')$. Имеется конечная обучающая выборка объектов $X^m = \{x_1, \dots, x_m\} \in X$. Требуется разбить выборку на непересекающиеся подмножества, называемые *кластерами*, так, чтобы каждый кластер состоял из объектов, близких по метрике ρ , а объекты разных кластеров существенно отличались. При этом каждому объекту $x_i \in X^m$ приписывается номер кластера Y_i .

Алгоритм кластеризации — это функция $a: X \rightarrow Y$, которая любому объекту ставит в соответствие номер кластера $y \in Y$. Множество Y в некоторых случаях известно заранее, однако чаще ставится задача определить оптимальное число кластеров, с точки зрения того или иного *критерия качества* кластеризации.

Независимо от предмета изучения, применение кластерного анализа предполагает *следующие этапы*:

- а) отбор выборки для кластеризации;
- б) определение множества переменных, по которым будут оцениваться объекты в выборке;
- в) вычисление значений той или иной меры сходства между объектами;
- г) применение метода кластерного анализа для создания групп сходных объектов;

д) проверка достоверности результатов кластерного решения.

Попробуем разобраться в сути кластерного анализа на примере. Предположим, благотворительная организация, реализующая программу поддержки инвалидов, желает оптимизировать работу в рамках указанной программы с целью максимального удовлетворения потребностей благополучателей при наиболее рациональном расходовании имеющихся средств. Благотворительная организация провела анкетирование, результаты которого были положены в основу кластерного анализа. В результате изучения полученных данных можно определиться, на сколько кластеров имеет смысл разбить благополучателей. Предположим, что решено разбить благополучателей на три группы. Тогда для изучения респондентов, попавших в каждый кластер, получим таблицу примерно следующего содержания.

Таблица 8

**Кластерный анализ результатов
анкетирования благополучателей**

Кластер	Муж.	30–50 лет	> 50 лет	Выс. обр.	Мед.	Мат. пом.	Доход	Стаж	Доп. обр.
1	80%	90%	5%	70%	10%	12%	95%	30%	30%
2	40%	35%	45%	13%	60%	70%	60%	40%	20%
3	50%	70%	10%	5%	30%	20%	70%	20%	50%

В первом столбце расположен номер кластера — группы, данные по которой отражены в строке. Например, первый кластер на 80% составляют мужчины. 90% первого кластера попадают в возрастную категорию от 30 до 50 лет, а 12% респондентов считают, что материальное вспомоществование очень важно. Попытаемся составить портреты респондентов каждого кластера. Первая группа — в основном мужчины зрелого возраста, имеющие высшее образование. Они предпочитают получать содействие в поступлении на работу с высокой заработной платой или в открытии и/или поддержании собственного дела, дающего стабильный доход, а не материальную помощь для оплаты медицинских и

различного рода социальных услуг. Группа два, наоборот, отдает предпочтение получению помощи для оплаты медицинских и разнообразных социальных услуг. Состоит она в основном из людей «в возрасте», не имеющих достаточного образования и способностей для того, чтобы надеяться на высокооплачиваемую работу или занятие предпринимательской деятельностью. Личный доход для них, безусловно, важен, но есть и другие приоритеты. Третья группа — наиболее «молодая». В отличие от предыдущих двух, очевиден интерес к расширению возможностей обучения, в том числе дополнительного образования, повышения квалификации с целью профессионального роста.

Таким образом, планируя работу в рамках программы по поддержке инвалидов, благотворительная организация может увеличить помощь с целью повышения доступности медицинских и различного рода социальных услуг для второй группы благополучателей. Если рассматривать вопрос о помощи в получении образования, в том числе дополнительного образования, повышения квалификации и т.п., то благотворительная организация однозначно должна обратить внимание на третью группу.

Узловым моментом в кластерном анализе считается выбор метрики (или меры близости объектов), от которого решающим образом зависит окончательный вариант разбивки объектов на группы при заданном алгоритме разбивки. В каждой конкретной задаче этот выбор производится по-своему, с учетом главных целей исследования, физической и статистической природы используемой информации и т.п. При применении экстенциональных⁶¹

⁶¹ Слово «экстенциональный» происходит от слов «экстенционал», «экстенциональность», происходящих от латинского *extentio* — «протяжение», «пространство», «распространение». Экстенционал — термин семантики, обозначающий объем понятия, т.е. множество объектов, которые могут именоваться данной языковой единицей. Например, в экстенционал понятия «человек» входят все объекты, обладающие свойством «быть человеком» (оценщик — это человек, девушка — это человек, мыслящее существо — это человек, всадник — это человек, Иванов — это человек и т.п.). Понятие экстенционала было введено австрийским логиком и философом Р. Карнапом для анализа значений языковых выражений, и метод интенционалов и экстенционалов представляет собой

методов распознавания выбор метрики достигается с помощью специальных алгоритмов преобразования исходного пространства признаков.

Итак, под кластерной понимают оценку проектов на базе изучения совместно действующих единиц (людей, организаций, коллективов, подразделений), объединенных для повышения качества работы, упрощения взаимодействия, привлечения новых идей.

Кластеризация производится, во-первых, с целью понимания данных путем выявления кластерной структуры; во-вторых, разбивка выборки на группы схожих объектов упрощает дальнейшую обработку данных и принятие решений, применяя к каждому кластеру свой метод анализа; в-третьих, для сжатия данных, поскольку, при избыточно большом размере исходной выборки, ее можно сократить, оставив по одному наиболее типичному представителю от каждого кластера; в-четвертых, для обнаружения новизны, так как выделяются нетипичные объекты, которые не удается присоединить ни к одному из кластеров.

модификацию и дальнейшее развитие семантической концепции немецкого математика и логика Г. Фреге. Экстенциональность — свойство расширения, проявляющееся в сохранении объемов значений выражениями языка относительно возможных преобразований этих выражений, содержащихся в данном языке; объемность значений; возможность сведения содержания, понятий, утверждений, контекстов к их объемам значений. Обратим внимание, к примеру, на то, что в утверждении «Платон — философ» предикат (в данном случае «философ») может обозначать как обладание свойством (свойством быть философом), так и принадлежность к классу (в данном случае к классу философов). В приведенном примере «Платон» входит в экстенционал понятия «философ». Критерием отличия экстенциональных контекстов от неэкстенциональных служит принцип взаимозаменяемости: если при замене двух выражений с одним и тем же экстенционалом в том или ином суждении оно сохраняет истинность, то мы имеем дело с экстенциональным контекстом. Например, выражения «философ» и «Аристотель» относятся к одному экстенционалу. Фраза «Учителем Александра Македонского был философ» при замене слова «философ» на слово «Аристотель» сохраняет истинность: «Учителем Александра Македонского был Аристотель». А вот во фразе «Н. не знал, что Аристотель был философом», замена, аналогичная предыдущей, приведет нас к предложению «Н. не знал, что Аристотель был Аристотелем», т.е. во втором случае контекст — не экстенционален.

В первом и втором случаях число кластеров стараются сделать меньше. В третьем случае важнее обеспечить высокую степень сходства объектов внутри каждого кластера. В четвертом случае наибольший интерес представляют отдельные объекты, не вписывающиеся ни в один из кластеров. Во всех этих случаях может применяться иерархическая кластеризация, когда крупные кластеры дробятся на более мелкие, те, в свою очередь, дробятся еще мельче и т.д. Такие задачи называются задачами таксономии.

В последнее время кластеризация производится не только для исследования ситуации, но и для выстраивания экономической стратегии развития. Под территориальными кластерами, например, понимаются объединения предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов РФ. Кластеры способствуют повышению производительности предприятий, увеличивают внедрение инноваций, ведут к росту конкурентоспособности предприятия и страны в целом. Естественно, для оценивания кластеров как горизонтально структурированных образований, все шире выстраиваемых в ходе современных реформ не только в сфере производства и распределения, но и в сфере государственного и муниципального управления, эффективно использовать кластерный анализ. Соответственно, кластерное оценивание является оптимальным оцениванием горизонтально выстроенных проектов.

Прежде чем приступить к непосредственному кластерному оцениванию, необходимо *определить вид проекта*. За исключением отдельных случаев, горизонтальное оценивание нецелесообразно применять к вертикально ориентированным проектам. Для того чтобы правильно определить тип проекта, следует составить его

подробное описание. Кластерные проекты характеризуются совместной структурой управления и общими конечными целями. Если на настоящий момент проект вертикален, то кластерный анализ может быть незаменим при трансформации такого проекта в горизонтальный. Затем надо *подготовить проект к оцениванию*.

Ключевым фактором на этом этапе является правильный подбор экспертов, проводящих оценку. Поскольку чаще всего в проекте участвует достаточно большое количество акторов с разнообразными интересами, которые необходимо согласовать, то необходимы грамотные управленцы. Для того чтобы результаты оценивания не привели к возникновению конфликтов, нужно сразу определять цели оценки, ее структуру и тип результатов.

Горизонтальный обзор представляет собой упрощенную версию горизонтального оценивания. Он позволяет проанализировать тип управления и проверить, отвечают ли конечные цели общим интересам. Кроме того, здесь проводится анализ изменения рисков. Основные инструменты, которые используются при проведении подобных исследований, — это анкетирование, интервью и работа с фокус-группами. Собранные данные анализируют с помощью различных статистических методов. Прелесть кластерного анализа заключается в том, что он работает даже тогда, когда данных мало и не выполняются требования нормальности распределений случайных величин и другие требования классических методов статистического анализа.

Горизонтальная оценка — гораздо более длительный процесс, требующий значительных ресурсных затрат. Как часть комплексной оценки сюда может входить оценивание вертикальное. Поскольку кластерные проекты построены на непрекращающемся взаимодействии акторов, то ключевым элементом подобного оценивания является проведение различных конференций, которое позволяет согласовать интересы всех участников проекта. Эксперты по оценке направляют потоки коммуникаций в необходимое русло, выступают в роли посредников между участниками.

Основными принципами кластерной оценки являются:

- оптимизация коммуникаций за счет увеличения продолжительности совместной работы участников проекта под руководством эксперта и наиболее тесного их сотрудничества;
- специфика каждого проекта, требующего особого подхода;
- привлечение к оценке всех заинтересованных в проекте лиц при их обязательной готовности к взаимодействию между собой;
- реалистичность ожиданий, связанных как с результатами, так и с проведением оценки.

Статистическая оценка. Важнейшим критерием для отбора статистических данных является уровень статистического измерения. Еще в 1946 г. Стивенс выделил четыре таких уровня⁶²: номинальный (или дискретный); порядковый; интервальный; соотносительный. Номинальный уровень статистического измерения включает в себя постановку в соответствие чисел и данных для дальнейшего распределения их по группам. Отличие переменных порядкового уровня от переменных номинального состоит в том, что первые имеют упорядоченную связь между своими категориями. К примеру, участники проекта по переквалификации по окончании данного проекта могут быть разделены на «успешных» (те, кто окончил курсы и смог найти работу в течение двух недель), «частично успешных» (окончил курсы, но не смог найти работу в течение двух недель) и «неуспешных» (не смог окончить курсы). Порядковые переменные в данном случае характеризуются последовательностью, в то время как номинальные служат исключительно для различения категорий. Порядковые переменные играют ключевую роль в оценивании, так как для оценки мнения участников проекта обычно используются порядковые нормы оценивания.

Важной деталью классификации Стивенса является необходимость сопоставить уровень статистического измерения с аналитическим методом. Как только уровень статистического измерения

⁶² URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Применение_статистики_в_оценивании.

ключевых переменных в анализе выбран, выбор подходящего аналитического метода является простым соблюдением формальности. Таким образом, сопоставление аналитического метода с уровнем статистического измерения является важной задачей оценщиков.

Существенное значение имеет размер репрезентативной группы. Если выбрана слишком маленькая группа, это может привести к неправильной оценке проекта, слишком большая группа потребует излишних затрат на проведение оценки. Для выбора статистического метода важно количество наблюдений за единицами измерения. Например, если проводятся два или более наблюдения с позиций одной и той же единицы измерения, то может быть обследовано изменение ситуации во времени, что влечет за собой выбор статистического метода, пригодного именно для такого анализа.

Перед применением статистики оценщику необходимо рассмотреть распределение единиц измерения по различным переменным. Подобный анализ позволяет определить, в какой степени единицы измерения отличаются друг от друга. Если для оценивания представляет интерес национальность участников курсов повышения квалификации, но только два из пятидесяти шести участников отличаются от остальных по национальному признаку, то для оценки нельзя использовать национальность в качестве переменной.

Статистика широко применяется в *метаанализе*. Метаанализ — тип синтезирования информации, применяемый в процессе оценивания. Статистика при данном способе анализа используется для общей сводки, синтеза и интерпретации полученных в ходе исследований данных. Совмещая результаты различных исследований, метаанализ позволяет увеличить положительный эффект от использования статистики и получить более точные результаты.

Эконометрические методы. Эконометрические методы представляют собой неэкспериментальные методы оценивания и

закljučаются в совместном применении математического, статистического и экономического инструментария к анализу эмпирических данных с целью оценки эффекта проекта.

Очевидным способом оценки изменений, произошедших в ходе осуществления проекта, являлось бы сравнение параметров двух состояний для каждого бенефициара: до и после проведения проекта (например, уровень образования индивида до и после проведения образовательного проекта). Однако никто, чаще всего, не обладает таким массивом информации, так как до начала реализации проекта средства на сбор подобных данных, как правило, не выделяются. Использование же эконометрических методов без привлечения значительных средств позволяет оценить, что было бы, если бы индивид не участвовал в программе, т.е. «рассчитать» условное значение интересующего нас параметра в отсутствие программы на основании данных только лишь одного периода.

К эконометрическим методам относятся: метод сравнения средних; построение уравнения регрессии методом наименьших квадратов; метод подбора контрольной группы (в том числе по индексу соответствия); метод построения регрессии с переключением режимов.

Метод сравнения средних. Из названия становится понятно, что оценка проекта данным методом осуществляется на основании сравнения среднего значения интересующего нас показателя (уровня занятости, образования, дохода и т.д.) у тех, кто участвовал в проекте, с его же средним значением в контрольной группе. В контрольную группу включают всех не участвовавших в данной программе индивидов. Метод сравнения средних акцентирует внимание на разнице средних значений показателей у двух групп индивидов: $dY = E(Y | D = 1) - E(Y | D = 0)$, где Y_1 и Y_2 — средние значения показателя у участвовавших ($D = 1$) и не участвовавших ($D = 0$) в программе. Данный метод обладает недостатками и подчас дает противоречивые оценки. В той или иной

ситуации разница средних значений может получиться отрицательной: среднее значение интересующего нас показателя может быть больше при отсутствии программы, однако это не означает, что программа неэффективна. Включая в контрольную группу всех «остальных» людей, мы тем самым сравниваем «несопоставимых» индивидов: проект изначально нацелен на людей с заниженным значением показателя (например, проект повышения уровня дохода для группы населения, уровень дохода которой ниже среднего по стране), а контрольная группа может включать в себя очень зажиточных людей.

Построение уравнения регрессии методом наименьших квадратов (МНК-регрессия). Метод оценивания заключается в построении двух уравнений регрессии средних значений интересующего нас показателя для двух сравниваемых групп индивидов в зависимости от контрольных показателей методом наименьших квадратов. Общий принцип данного метода схож с первым: мы сравниваем средние значения интересующего нас показателя. Однако теперь вместо двух средних значений мы можем составить уравнение регрессии для каждой группы:

$$Y_i = \beta x_i + sD_i + u_i,$$

где Y_i — среднее значение интересующего нас показателя, D_i — так называемая «дамми» — переменная участия в программе ($D = 0, 1$), а s — показатель эффекта от проведения программы.

Однако есть в данном подходе и существенные отличия: если раньше мы делили общество на бенефициаров и тех, кто в проекте не участвовал, не учитывая их различий ни по одному из критериев, то в рамках метода построения регрессии мы вводим некоторый контроль ряда переменных (x_i), решая тем самым проблему «несопоставимости» сравниваемых индивидов. Если в рамках первого метода мы сравнивали индивидов, живущих за чертой бедности, и миллионеров по уровню образования, то сейчас мы можем контролировать переменную x_i — «уровень дохода» и сравнить уровень образования участвовавших и не участвовавших в

проекте индивидов, изначально обладающих одинаковым уровнем дохода (живущих в одном регионе и т.д.).

Благодаря этому методу, мы можем получить два уравнения регрессии — две линейные зависимости интересующего нас показателя от контрольных характеристик, на основании чего делать соответствующие оценивающие выводы. В простейшем виде это может выглядеть так: рассмотрим все тот же пример реализации образовательной программы. Для получения оценки ее эффективности необходимо сравнить средний уровень образования после проведения проекта у тех, кто в ней участвовал ($Y(D1)$), и тех, кого данный проект не касался ($Y(D0)$). Однако теперь мы проводим сравнение только между индивидами, обладающими одним уровнем дохода (X_i), тем самым решая проблему несопоставимости индивидов.

Пример задачи на сравнение средних: ниже представлены объемы спроса на некое изделие за прошедшие 24 месяца. Необходимо с помощью методики сравнения среднего дать прогноз объема спроса на следующий месяц.

Таблица 9

Сравнение среднего для осуществления прогноза

Месяц t	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Спрос y	46	56	54	43	57	56	67	62	50	56	47	56
Месяц t	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Спрос y	54	42	64	60	70	66	57	55	52	62	70	72

Метод подбора контрольной группы. Метод подбора контрольной группы имитирует естественный эксперимент и по своей идее наиболее близок к сопоставлению двух состояний одного индивида: до и после проекта. Метод заключается в сравнении участвовавшего в проекте индивида ($D = 1$) и в нем не участвовавшего, но фактически сопоставимого по наблюдаемым характеристикам (X) с первым: $dY = E(Y_1 | D = 1, X) - E(Y_0 | D = 1, X)$. Суть метода заключается в сравнении двух состояний будто бы одного и того же индивида.

Значение интересующего нас показателя после проведения проекта мы можем оценить по состоянию участвовавшего в проекте индивида ($D = 1$), а значение показателя до проведения проекта — по состоянию не участвовавшего в проекте индивида, очень схожего по многим наблюдаемым характеристикам с первым. Два индивида должны быть настолько похожи между собой, что второй также вполне мог бы участвовать в проекте, поэтому $D = 1$. Поиск таких схожих индивидов и представляет собой подбор контрольной группы. Данный метод решает проблему формального отбора, с которой сталкивается предыдущий метод: мы фактически сравнивали тех индивидов, которые участвовали в проекте, и тех, кого по разным причинам не взяли, — и получали смещенные оценки. Кроме того, в рамках данного метода не фиксируется форма функциональной зависимости Y от X . Однако порой бывает довольно сложно найти максимально схожих по многим характеристикам людей, что существенно затрудняет оценивание данным методом.

Метод подбора контрольной группы по индексу соответствия. Данный метод является вариацией вышеизложенного метода подбора контрольной группы с той разницей, что позволяет значительно экономить время и сокращает число критериев, по которым ведется отбор участников контрольной группы. Вместо подсчета многочисленных характеристик при поиске схожих по наблюдаемым признакам индивидов достаточно подсчитать индекс, характеризующий вероятность участия этого индивида в проекте. Фактически если два человека с одинаковой вероятностью попали бы в данную программу — значит, они непременно схожи по многим наблюдаемым характеристикам, а это, в свою очередь, означает, что их можно сравнивать между собой, не боясь проблемы несопоставимости. Таким образом, два «схожих» индивида, независимо от того, участвовали они фактически в проекте или нет, имеют близкие значения данных вероятностей, в связи с чем оценивание сводится к сравнению значений интересующих нас показателей.

Метод построения регрессии с переключением режимов. Метод построения регрессии с переключением режимов заключается в составлении трех уравнений для участвовавших и не участвовавших в проекте индивидов: первое уравнение определяет вероятность участия в проекте: $I^* = \beta(Y_{0i} - Y_{1i}) + \gamma Z_i + \varepsilon_i I^* > 0$ — участник $I^* < 0$ — неучастник. Два вторых уравнения показывают функциональную зависимость интересующего нас показателя Y от наблюдаемых контрольных характеристик X , с учетом воздействия на Y также и ненаблюдаемых характеристик. Контрольной группой являются все те же формально сопоставимые по наблюдаемым характеристикам (X) с адресатами, не участвовавшие в проекте индивиды, с учетом ненаблюдаемых характеристик, влияющих на принятие решения об участии или неучастии в проекте. Явным преимуществом данного метода является то, что он вбирает в себя ключевые идеи всех ранее представленных методов: сравнивает средние значения интересующих нас показателей участвовавших и не участвовавших в проекте индивидов, сопоставимых, однако, по многим наблюдаемым критериям, — но и преодолевает главный их недостаток — обращает внимание на ненаблюдаемые характеристики индивидов.

ГЛАВА 7

ТЕХНОЛОГИЧНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ

Определение социальной технологии. Слово «технология» происходит от соединения древнегреческих слов τέχνη («искусство, мастерство, умение») и λόγος («мысль, слово, причина, методика»). *Под технологией в широком смысле понимают совокупность методов, процессов и материалов, используемых в какой-либо отрасли деятельности, а также научное описание способов технического производства.*

Исходя из этого общего определения технологии, *социальную технологию можно определить как совокупность взаимосвязанных, последовательно выстроенных и применяемых методов решения конкретных проблем в некоторой сфере общественной жизни.*

И социальное проектирование, и оценка являются социальными технологиями, однако в данной главе указанные технологии не будут описаны, так как в этом случае пришлось бы повторить многое из того, что уже содержится в других главах. Вряд ли такой повтор целесообразен. Между тем именно технологичный подход позволяет максимально раскрыть возможности социального проектирования по решению проблем, возникающих в общественной жизни. Поэтому в задачу этой главы входит раскрытие тех свойств, которые позволят пользоваться социальным проектированием и оценкой как технологиями без детального описания самих технологий. Разобравшись в технологичности социального проектирования и оценки, пользуясь материалами других глав, можно самостоятельно выстроить технологические цепочки.

Проблемы технологичности социального проектирования.

Социальное проектирование, будучи одной из ключевых социальных технологий, отличается более значимым управленческим потенциалом от таких традиционных технологий, как текущее управление на основе изначально сформулированных целевых ориентиров, индикативное управление, управление на основе сметного финансирования и пр. Степень актуальности социального проектирования наглядно демонстрируется процессом высокотемпового расширения применения программно-целевого подхода (далее — ПЦП), как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ⁶³.

Вместе с тем управленческая культура, неотъемлемой частью которой является ПЦП, в современной России находится на достаточно невысоком уровне. Такая ситуация определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, сохраняются сложившиеся методы управления, основанные на административно-командных подходах. Данные подходы «проще» и «удобнее» при выработке решений, однако, как правило, оказываются заметно менее результативными с точки зрения итоговой эффективности от их выполнения.

Во-вторых, функционирует вертикально организованная система органов власти и им административно подчиненных организаций и учреждений. Такая система до некоторой степени позволяет поддерживать исполнительскую дисциплину на более или менее достойном уровне, однако сводит появление каких-либо инициатив от сотрудников, работающих с целевыми группами населения, к минимуму. Кроме того, в результате реальной отчетности исполнителя только перед непосредственным руководством

⁶³ Например, согласно Закону г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в г. Москве», формирование Закона о бюджете Москвы на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. осуществляется с применением принципов программно-целевого планирования. Доля расходов бюджета Москвы, сформированных в рамках государственных программ, составляет порядка 90% от общего объема расходов. URL: http://budget.mos.ru/budget_moscow

снижается и мера ответственности перед получателями социальных услуг.

В-третьих, практически непоколебимой осталась государственная монополия на оказание социальных услуг различным группам населения. Несмотря на формальную допустимость оказания социально значимых услуг негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями, доля таких организаций и оказываемых ими услуг на практике крайне невысока. Основные препятствия для этого заключаются в следующем:

- остаются под вопросом прозрачность, правовая, процедурная и технологическая корректность проводимых конкурсов на размещение государственного или муниципального заказа;

- отсутствует система независимой оценки эффективности исполнения государственных (муниципальных) заказов;

- сохраняется неравноправие бюджетных учреждений и неправительственных НКО в части уплачиваемых налогов (на прибыль и имущество) в рамках осуществляемой социально значимой деятельности.

В-четвертых, наблюдается слабое либо искаженное понимание того, что именно представляет собою социальное проектирование как технология, что лежит в ее основании, из каких элементов она состоит и как именно должна внедряться и реализовываться.

В-пятых, отсутствуют такие необходимые составляющие любой претворяемой в жизнь технологии, как образовательно-методическая, нормативно-правовая и кадровая база.

Перечисленные обстоятельства, препятствующие поднятию социального проектирования на технологический уровень и полноценному внедрению ПЦП, являются некоей, очевидно единой совокупностью, в которой элементы жестко связаны. Причем даже в том случае, если внутри системы возникает представление, что программно-целевой подход можно внедрить, не изменяя принципов взаимодействия сложившейся ныне системы государственного и муниципального управления, дальнейшие действия, как правило,

не содержащие требуемых скоординированности, последовательности и единства необходимых изменений, оказываются либо профанацией реальных модернизационных действий, либо мероприятиями, угрожающими самой целостности системы управления.

Поэтому, если исходить из уверенности в необходимости внедрения ПЦП, то для успеха этого действия важна полноценная картина названной выше социальной технологии, описание всех ее элементов.

Итак, технологически в основе любого проекта неизбежно должно находиться знание, некое достаточно ясное представление о предмете предстоящего проектирования. Требуемое знание может быть получено как на основе постоянных **наблюдений и исследований**, так и за счет осуществления **мониторинга** в ходе реализации конкретного социального проекта. Анализ результатов исследований или мониторинга может лечь в основу проектной идеи. В качестве еще одного варианта получения необходимого для корректного проектирования знания можно назвать специальную предварительную стадию **оценки потребностей**. Как правило, такая стадия может предусматриваться при подготовке к проведению масштабных и долгосрочных проектов и в случаях, когда для получения достаточного для осуществления проекта объема информации требуются дополнительные исследовательские действия.

Данный этап, равно как и вообще ясное и точное представление о проблемах, служащих отправными точками для социального проектирования, очень важен. Тем не менее зачастую исходно имеющаяся информация вовсе не означает отыскания корневой причины, воздействие на которую способно существенно изменить ситуацию с исходной проблемой к лучшему, правильности выводов, корректности выбранных путей решения проблемы и применяемых для этого методов и реализуемых действий.

Следующий элемент, или этап, технологии — написание конкретного текста проекта. Отправной точкой для данной работы, как правило, является практическая возможность выполнения

проекта, прежде всего, на основе достаточности имеющихся для реализации проекта ресурсов.

Таким образом, в основе технологичности социального проекта лежит правильное понимание базовой проблемы и верное определение вектора движения. А конкретные действия по подготовке и реализации проекта представлены в главах 2, 3 и частично 4.

Проблемы технологичности оценки социальных проектов.

Как уже отмечалось, фактически принятие любого решения предполагает оценку ситуации. Естественно, чем больше факторов при принятии решения необходимо учесть, тем сложнее оценить ситуацию. Поэтому если при принятии каких-то решений (с небольшим числом подлежащих учету факторов), стадия оценки проходит как бы незаметно для принимающего решение (настолько очевидными представляются факты и взаимосвязь между ними), то при принятии иных решений невозможно обойтись без специального сбора данных и применения специальных методик и приемов их обработки, анализа, интерпретации, формулирования на основе этого суждений и выводов, другими словами, оценки.

Итак, обоснованная и полноценно реализуемая на регулярной и системной основе технология оценки в России в настоящее время в практику внедряется медленно и непоследовательно. Одним из факторов, тормозящих указанное внедрение, является неспешное и без ясно просматриваемой стратегии формирование в нашей стране правовых и нормативно закрепленных методических основ по-современному понимаемой технологии оценки в разных сферах человеческой деятельности, в том числе и оценки социальных проектов (это было показано в главе 1).

При этом в правовом аспекте имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценки, в том числе в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период.

Для более детального рассмотрения сущности данной технологичности оценки следует, как уже говорилось, не забывать, что оценка может подразделяться на:

- статическую, в которой осуществляется оценивание документов, текстов и других материалов (статистические данные и сведения, комплексные и целевые программы, заявки на грантовую поддержку и др.), претендующих на последующее финансирование, либо подводятся итоги, определяется результат уже выполненной программы или проекта;

- динамическую, задачами которой может быть множество аспектов, интересующих как заказчика (правительство, министерство и т.п.) или грантодателя в процессе реализации программы или проекта, так и самого исполнителя, что также используется в западной коммерческой практике.

Такое разделение необходимо в силу действительного различия оценок. Статическая оценка если и относится к деятельности какой-либо структуры, то только к ее деятельности в прошлом либо является экстраполяционным анализом предполагаемых действий и их прогнозируемых последствий.

В отличие от статической оценки, динамическая построена на изучении процесса. И даже точечная оценка (как составляющая динамической оценки) внутри происходящего процесса выполнения проекта заметно отличается от оценки, несоотносимой с процессом, т.е. от статической оценки), как, скажем, те или иные замеры в исследуемом пруду отличаются от замеров в течении реки.

Говоря о технологии оценки, можно выделить несколько ключевых позиций, на которых следует остановиться. И прежде всего, на том, что является краеугольным камнем оценки — программно-целевом подходе (ПЦП). Обратим внимание на то, что ПЦП является одним из ключевых моментов и для технологии социального проектирования. Одним словом, ПЦП служит точкой пересечения и одновременно общей базовой единицей для проблематики технологичности и социального проектирования и оценки.

Итак, без ПЦП оценка, как определенное технологическое обеспечение эффективной управленческой деятельности, в большинстве случаев теряет смысл. При программно-целевом подходе оценка производится в рамках спланированных действий, ориентированных на получение конкретных, измеряемых или иным образом ощутимых и описываемых результатов и показателей. При этом даже то самое сметное финансирование, которое превалирует в нынешней системе управления, использует разнообразные измерители для своей деятельности, пусть и по принципу «от достигнутого». В то же время в таких условиях опора на получаемые результаты приводит к непрерывному отставанию от ситуации. Сущностью действий в этом случае становится реакция на события, а не формирование благоприятных условий для реализации политики социального развития. Поэтому при сметном финансировании в качестве ведущих, решающих вопросы специалистов приглашаются не экономисты, способные выстроить грамотную и успешную экономическую стратегию и добиться ее реализации, а бухгалтеры, подсчитывающие итоги происходящих помимо их воли процессов. В результате и нынешний контроль эффективности управления сводится к «простому» бухгалтерскому аудиту. Технологически же современная оценка необходима именно как основа для корректного прогнозирования, выработки и реализации рекомендаций — для современного государственного и муниципального менеджмента, в основе которого — «аудит эффективности».

Программное планирование в своем основании имеет прежде всего оценку ситуации. Впрочем, не только в основании. Все «тело» программно-целевого подхода пронизано оценкой (как статической, так и динамической). Оценивается следующее.

Во-первых, оцениваются положительные и негативные стороны существующего положения, риски, связанные с инерционным развитием ситуации, потребности для успешного развития и имеющихся в исследуемой системе ресурсов.

Во-вторых, оцениваются проектные предложения — для осуществления выбора наиболее эффективного способа решения поставленных задач.

В-третьих, оценивается ход реализации программы или проекта (данные формы контроля чрезвычайно полезны при решении вопросов, касающихся качества текущего выполнения запланированных действий). Возможно применение:

- непрерывного или краткосрочного мониторинга;
- периодической, эпизодической или разовой оценки;
- сплошной или выборочной оценки — и других форм и способов оценивания.

Подчас промежуточные результаты заставляют пересмотреть всю концепцию мероприятий и остановить деятельность по программе, избежав тем самым дальнейших значительных экономических потерь и необходимости по итогам скрупулезно выполненных действий искать виновного в конечном провале всей программы. И уж во всяком случае такие мониторинг и оценка позволяют внести в выполняемую работу необходимые коррективы.

В-четвертых, оцениваются итоги реализации проекта. Происходит сопоставление плана с результатами.

В-пятых, оценивается постпроектная устойчивость полученных результатов. Если программа оканчивает свое влияние на целевые группы, в отношении которых она разрабатывалась и осуществлялась, в момент прекращения финансирования — можно с уверенностью сделать вывод о неустойчивости ее результатов. Поэтому при определении степени эффективности той или иной программы используют постпроектную оценку, как один из существенных показателей качества программы в целом.

Другими словами, отмечая тесную взаимоувязанность оценки и программно-целевого подхода, можно сказать, что для правильной реализации программно-целевого подхода оценка должна стать тотальной, причем в первую очередь в системе государственного и муниципального управления.

С точки зрения субъект-объектных отношений оценка подразделяется (о чем уже, впрочем, речь шла в настоящем учебном пособии) на:

— внутреннюю, включающую самооценку, когда некий субъект оценивает свою собственную деятельность и, таким образом, становится еще и объектом оценки;

— внешнюю, т.е. такую оценку, когда субъект оценочной деятельности и субъект деятельности, которая оценивается, не совпадают в одном лице.

Объектом оценки может служить как определенный элемент программы (с детализацией вплоть до степени воздействия тех или иных мероприятий проекта на интересующую заказчика целевую группу, например, путем точечного социологического опроса), так и вся программа, и вся деятельность анализируемой структуры в целом (если производится, скажем, структурный организационно-деятельностный анализ).

Основными субъектами оценочной деятельности являются:

- заказчик оценки;
- исполнитель оценки.

Вместе с тем заказчик и клиент, в интересах которого осуществляется оценка, могут и не являться одним и тем же лицом.

Значимость технологии оценки одновременно сопряжена с целым комплексом проблем на пути ее полномасштабного внедрения.

Одной из причин, по которой оценка крайне медленно внедряется в практику социальной политики, является недостаточная прозрачность государственной, в том числе социальной, политики, медленное и не всегда последовательное ее раскрытие. Сложившаяся система управления в сфере социальной политики не порождает заинтересованности государственных институтов в повышении эффективности своей деятельности. В условиях недостаточной прозрачности возможность какого-либо исследования полностью сохраняется лишь для определения самого уровня

прозрачности. Однако даже и эти исследования сегодня достаточно реальны в лучшем случае на уровне субъектов Российской Федерации.

Другой причиной неспешности внедрения технологии оценки в полной мере можно назвать сложность перехода от административно-командной монополии не только на осуществление различных функций управления (технических и менеджерских), но и на оценку своей собственной деятельности. Отсутствие в обыкновении функционирования и органов власти, и многих институтов гражданского общества научно обоснованных независимых оценок приводит к незрелости данной технологии в целом и сложностям в процессе ее внедрения. Более того, при переходе от периода разовых, точечных экспериментов к системному использованию данного инструмента, как показывает в том числе и практика России, вовсе не исключена ситуация повального увлечения, «моды» на оценку — при общей неготовности к ней. Такой период (не исключено, что и при содействии противников внедрения технологии оценки) может привести ко вполне объяснимому разочарованию самой указанной технологией, хотя и очевидно, что виной тому будут только некорректность выбранного пути и негодные методы. Именно поэтому жизненно необходим период продуманного, пусть и постепенного, но все же последовательного и устойчивого внедрения данной социальной технологии.

Еще одной насущной проблемой из весьма широкого перечня стоит назвать уже упоминавшуюся проблему подготовки кадров, в особенности в деле оценки социальных проектов.

ГЛАВА 8

ОЧЕРК ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ОЦЕНКИ ПРОЕКТОВ

История оценки проектов за рубежом. Конечно же, в той или иной степени люди всегда оценивали: свое поведение, поступки других людей, состояние экономики и т.д. Однако вплоть до XX в. это была оценка, если так можно выразиться, «на глазок», поскольку не разрабатывались критерии, например, политики в той или иной сфере. Не существовало специальных методик, а уж об оценке социальных проектов и речи не могло идти, ибо проектный подход, как уже говорилось, в социальной сфере не был еще открыт, разработан и внедрен. Но ситуация постепенно стала меняться в середине XX столетия, и в 1960-е гг. наблюдается бурное развитие оценочной деятельности в отношении различного рода проектов и политики государства в той или иной сфере.

Обычно выделяют четыре периода, или четыре волны (как пишут в Википедии на русском языке⁶⁴) в истории развития оценки проектов.

Первая волна внедрения оценочной деятельности приходится на 1960-е — середину 1970-х гг. Данный период характеризуется активным внедрением и проектного подхода, и оценивания социальных проектов. Собственно, внедрение проектного подхода, который определенным образом структурно упорядочивает человеческую деятельность, вводит ее в некоторые рамки, нацеливая на достижение установленного результата. Это и роднило до определенной степени социальное проектирование с планирова-

⁶⁴ См.: URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Волны_внедрения_оценивания_за_рубежом.

нием (неслучайно этот период также получил неофициальное наименование периода планирования). Во время этой первой волны наиболее активно оценочная деятельность развивалась в США, ФРГ и Швеции.

В эти годы происходило формирование «государства благоденствия» (называют также «государством всеобщего благосостояния»), что сопровождалось серьезной перестройкой и ускоренной модернизацией экономических, политических и административных институтов и процессов. Ключевыми элементами в данный период стали институционализация и внедрение процедур оценивания. Оценивание результативности государственной политики в различных сферах жизни в идеале должно было представлять собой полноценное научно обоснованное исследование, направленное на анализ конечных целей и непосредственных эффектов, последствий реализации соответствующей политики.

Назначением такого оценивания было улучшение результатов проводимой политики и максимизация эффективности воздействия социальных проектов и программ.

Вторая волна развития оценочной деятельности наблюдается в середине 1970-х — конце 1980-х гг. Данный период также именуется иногда периодом сокращений, поскольку был непосредственно связан с повышенным вниманием к эффективности затраченных средств и стремлением к рационализации и экономии и с использованием ради этого проектного подхода и оценочной деятельности.

В это время радикально изменилось состояние экономики многих западных стран: разразились мировой экономический и бюджетный кризисы, вызванные «нефтяным шоком» 1973 г. Указанные кризисы повлекли за собой изменение выработки государственной политики практически в любой сфере в сторону сокращения бюджетных расходов. На данном этапе конечные цели оценивания — максимизация экономической эффективности и создание реально работающих политических механизмов.

Повышенное внимание стало уделяться оценке сравнения затрат на внедрение той или иной программы или проекта с выгодами от ее или его реализации. Таким образом, даже те государственные служащие, которые в период «первой волны» скептически относились к процедуре оценивания, были вынуждены примкнуть к рядам тех, кто делал упор на информацию, полученную в результате проведения оценки. Инструментарий экспертов, работающих в сфере оценки, увеличился за счет внедрения предварительных, прогнозных оценок. Ведущие позиции по разработке и внедрению оценки социальных проектов и программ заняли Нидерланды и Великобритания.

Третья волна развития оценочной деятельности в социальном проектировании прокатывается в конце 1980-х — начале 2000-х гг. Она тесно связана с проведением административных реформ в ряде государств и введением так называемого нового государственного управления.

Основополагающая гипотеза нового государственного управления состоит в том, что якобы максимально рыночно ориентированное государство способствует повышению экономической эффективности как самого государства, так и частного сектора, и может при этом избежать негативных побочных эффектов.

Новое государственное управление строится на концепции управленческого цикла, в ходе которого применяются инструменты и механизмы, характерные для управления частными организациями. Например, у частного сектора заимствована трехзвенная система реструктурирования центральных органов исполнительной власти (министерства, службы, агентства), что воплощает некий стадийный подход. При этом устанавливается непосредственная связь между автономными и ответственными государственными ведомствами. В свою очередь, разница методов оценивания состоит в том, что оценка в период «второй волны» в основном была внешней, а ее главной задачей были проверка и сокращение политики в рамках государства благосостояния, тогда как «третья волна»

предполагала в первую очередь проведение, прежде всего, внутренней экспертизы, а также использование самооценивания.

Оценка как важнейшая составляющая государственного управления закрепляется законодательно, а в Швейцарии оценка эффективности государственного управления внедрена на уровне федеральной Конституции. Ведущую роль в деле развития и внедрения оценки социальных проектов и публичной политики стали играть в этот период англосаксонские страны и Швейцария.

Четвертая волна развития оценки социальных проектов наблюдается с начала 2000-х гг. Данный период в развитии оценочной деятельности связан с внедрением кластерной оценки⁶⁵ (см. о ней подробнее в главе 6).

Кластерное оценивание, которое характеризуется целостностью, горизонтальными связями и вовлеченностью всех участников проекта, а также нацеленностью на результат, в определенной степени противостоит бюрократической вертикали, причем и в публичном, и в частном (коммерческом и некоммерческом) секторах. Люди, непосредственно занятые в оценивании проектов, перестают играть роль экспертов — они становятся координаторами, направляющими переговоры для достижения компромисса, а мониторинг осуществляют уже все акторы. Это существенно меняет не только характер оценочной деятельности, но и порядок управления социальными проектами. Передовые позиции в области оценки социальных проектов оказались у Канады и стран Европейского союза.

Отечественная история оценки проектов. В нашей стране проектный подход начал внедряться в 1920-е гг. в связи с введением планирования (например, ГОЭЛРО отвечал всем классическим требованиям проектного подхода). Это, в свою очередь, потребовало разработки практического использования методов

⁶⁵ См.: Цыганков Д., Смирнова М. Четвертое поколение методов оценивания // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. II / под ред. Д.Б. Цыганкова. М., 2007.

оценки. Некоторые из методов оценки проектов в сфере экономики и сегодня используются в развитых странах (в частности, в Европейском союзе). Об этом свидетельствует доклад Д. Гаврилова о методе модели «ввод-вывод» (по-английски input-output), который раньше назывался «русская межотраслевая модель» (по-английски Russian Interindustry Model), а введен он был В. Леонтьевым в 1932 г. под названием «межотраслевой модели»⁶⁶. В модели отражается связь между экономическими ресурсами и потреблением, причем ее можно использовать для исследования от трех ветвей экономики (промышленность, услуги, сельское хозяйство) до очень сложных структур, состоящих более чем из 500 отраслей.

В 1920-е гг. наше государство было нацелено на решение не только экономических проблем. В частности, ликвидация неграмотности может рассматриваться как один из наиболее масштабных мегапроектов, реализованных в социальной сфере. Конечно же, все крупные начинания в экономической и социальной сферах сопровождались планированием и оценкой. Ввиду сказанного выше следует отметить, что *1920 — середина 1930-х гг. в нашей стране является периодом становления оценки проектов*. В этот период в нашей стране происходит выработка методов оценки, внедрение их в практику, в связи с чем появилось и первое их теоретическое осмысление.

В 1930-е гг. ситуация постепенно меняется, все больше укрепляется властная вертикаль, все меньше остается пространства для инициативы снизу для самостоятельного решения тех или иных проблем. Носителем единственно правильной точки зрения становится исключительно высшее руководство государства. *Середина 1930-х — середина 1950-х гг. является в нашей стране периодом бюрократизации и выхолащивания оценки*. В этот период оценка

⁶⁶ Гаврилов Д. Доклад // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов / под ред. Д.Б. Цыганкова. М., 2006. С. 44.

превращается в инструмент не критичного подтверждения верности планов и инициатив, директивно спущенных сверху (когда верных, когда — нет).

С середины 1950-х гг. предпринимались попытки реформировать экономику и сферу социальных отношений. Появилась надежда на возможность выдвижения и продвижения личных инициатив, на допуск альтернативных подходов к решению тех или иных проблем, на изменение роли планирования путем придания ему большей гибкости и проактивности. *Середина 1950-х — середина 1970-х гг. — период активизации теоретических исследований в сфере оценки, выработки новых методов и инструментов оценки и попыток внедрения их в практику.*

Однако с течением времени планирование постепенно стало превращаться в начетничество, и если в Государственном комитете по планированию, возможно, и относились к планированию серьезно, то на местах старались иногда зависить план, но чаще занизить, причем «задним числом».

Широкое распространение получили так называемые приписки, когда за выполнение и даже за перевыполнение плана отчитывались, а на деле столько продукции не производили. Размах приписок особенно ярко высветился в ходе уголовного дела в Узбекистане в 1980-е гг., когда выяснилось, что на протяжении длительного времени отчитывались за гораздо большее количество хлопка, чем вообще могли произвести. В таких условиях оценочная деятельность, конечно же, не могла развиваться как инструмент социальной и экономической политики. А во второй половине 1980-х гг. планирование вообще подвергается шельмованию, что, в свою очередь, подрывало позиции оценки проектов и снижало интерес к ней. Поэтому *с середины 1970-х вплоть до начала 1990-х гг. в нашей стране продолжался период упадка оценки.*

Затем в начале 1990-х гг. от планирования вообще было решено отказаться, как от не отвечающего потребностям и реалиям

рыночной экономики института. Но при этом никто в нашей стране не озаботился подготовкой специалистов и изданием методических пособий и монографий по оценке социальных проектов в условиях рыночной экономики. В результате всего этого к середине 1990-х гг. оценочная деятельность, в которой нуждались и публичное управление, и развитие экономики, и некоммерческая деятельность — для того, чтобы быть эффективными на современном уровне — оказалась фактически заброшенной.

Первыми почувствовали потребность в освоении оценочной деятельности активисты неправительственных некоммерческих организаций, которые получали гранты от международных и западных организаций, готовые давать финансирование только под настоящие проекты, что, естественно, потребовало освоения проектного подхода, предполагающего также и соответствующую оценку проектов.

В 1996 г. Сара дельТуфо, представлявшая базирующийся в Великобритании «Эвалюэйшн Трест» (Evaluation Trust, что можно перевести на русский язык как «Оценочный Трест») провела ознакомительный семинар о деятельности в данной области за границей. Инициатором данного семинара было российское представительство британской компании «Чэритиз Эйд Фаундейшн» (Charities Aid Foundation), при поддержке Департамента международного развития Великобритании (DFID — Department for International Development).

Весной 1997 г. в Москве состоялся первый полномасштабный обучающий семинар по оценочной деятельности в области оценки социальных программ, проведение которого инициировали и организовали представители российского отделения организации «Уорлд Лернинг» (World Learning). Обучение для 25 активистов неправительственных организаций (в литературе есть информация, что реально обучение прошли только 19 человек), в большинстве своем — московских, провели специалисты из американской организации «Международные системы управления»

(Management Systems International). В 1997 г., несколько позднее, в Сибири был проведен такой же семинар, как и в Москве. Семинар был организован Сибирским центром поддержки общественных инициатив (СЦПОИ, Новосибирск) и российскими специалистами компании «Процесс Консалтинг» (Москва).

После этого в течение ряда лет периодически организовывались обучающие семинары по оценке социальных проектов, в том числе два семинара состоялись по заказу правительства г. Москвы (в 2004 и 2009 гг.). Время от времени издавались брошюры и книги по оценке проектов и отдельным методам оценочной деятельности, либо же посвященные проектному подходу, но с определенной информацией об оценочной деятельности. В Национальном исследовательском университете — Высшей школе экономики (НИУ ВШЭ) периодически проводятся коллоквиумы по оцениванию программ и политик (после чего издаются сборники материалов, правда, ограниченным тиражом). С 2004 г. действует Институт оценки программ и политики под руководством Д.Б. Цыганкова. Создана Международная ассоциация оценщиков. Однако пока развитие оценочной деятельности в социальном проектировании в России происходит весьма медленно.

И все же некоторые специалисты выделяют два этапа в развитии оценки в социальном проектировании в новейшей истории России. *Первый, начальный этап, охватывает период 1996–2000 гг.*; в этот период внедрялись оценка и мониторинг проектов и программ, готовились специалисты. *Второй этап — этап «ускорения»⁶⁷ — начался в 2001 г.* и характеризуется, по мнению цитируемых специалистов, переводом оценки и мониторинга проектов и программ на уровень организационной культуры компаний, а также ужесточением требований в данном секторе деятельности.

Сложно в полной мере согласиться с такой периодизацией, так как в середине 1990-х гг. оценка проектов вовсе не

⁶⁷ URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Развитие_оценивания_в_России_и_СНГ.

впервые появилась в нашей стране, как уже было показано выше. Желательно вернуться к периодизации истории оценки проектов, которую предлагается вести начиная с 1920-х гг. *Начало — середина 1990-х гг. в нашей стране — период забвения оценки проектов в общественном сознании.* В этот период отечественные специалисты в сфере оценки проектов либо переключились на другие виды деятельности, либо выехали за рубеж, где в особенности остро были востребованы специалисты в сфере прикладной математики, программисты, системные администраторы компьютерных сетей и др. И это были специалисты, которые могли бы внести вклад в развитие новейших методов оценки проектов в нашей стране.

Середина 1990-х — начало 2000-х гг. является периодом внедрения западных подходов к оценке проектов, реализуемых российскими некоммерческими организациями. Во внедрении западных подходов к оценке проектов были заинтересованы зарубежные грантодатели, поскольку это позволяло выяснить результативность проектов, а также повышало проектную культуру российских некоммерческих организаций, что создавало условия для более грамотной, более эффективной последующей реализации проектов, финансировавшихся зарубежными спонсорами.

Для нашей страны такая «реабилитация» оценки проектов имела огромное значение, поскольку в общественном сознании было восстановлено понимание важности и практической ценности такой оценки. Вместе с тем «воспоминания» об отечественном опыте оценки и оценивания не произошло. В результате было заложено отставание России от других стран в сфере наработок по оценке проектов, когда наша страна только «потребляет» то, что разрабатывается и развивается за рубежом в сфере оценки проектов. И это отставание не преодолено до сих пор.

Первое десятилетие XXI в. в нашей стране характеризовалось повсеместным осознанием значимости оценки во всех сферах человеческой деятельности. Другими словами, произошел настоящий переворот в сознании, и это создало определенные

предпосылки для последующего внедрения оценки проектов и программ.

С конца первого десятилетия XXI в. в нашей стране начинается внедрение оценки в разные стороны человеческой деятельности. Вслед за оценкой проектов некоммерческих и коммерческих организаций вводится оценка эффективности работы государственных органов и чиновников, оценка государственных программ, оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов, специальная оценка условий труда и т.п. Готовится к внедрению оценка и в иных сферах.

Тем не менее отечественной школы (не говоря уж о нескольких школах) оценки проектов в России пока не сложилось, а сложиться она сможет только в том случае, когда в нашей стране наряду с практиками-оценщиками появятся исследователи, которые будут не только воспринимать и хорошо усваивать зарубежные теоретические достижения, но и смогут подготовить свои наработки, востребованные и в нашей стране, и за рубежом, при этом общаться с иностранными учеными не как ученики с учителями, а как с коллегами.

ГЛАВА 9

ОБУЧЕНИЕ ОЦЕНКЕ И ОЦЕНКА ВНУТРИ ОБУЧЕНИЯ

Учебные курсы по оценке социальных проектов

Настоящее пособие является одновременно и основой, и результатом некоторых проектов, реализованных и реализуемых Национальной ассоциацией благотворительных организаций.

Первый проект называется *«Школа активного гражданства (ШАГ) — подготовка, выполнение и оценка социальных проектов»*. Основным деятельностным элементом проекта стал 74-часовой образовательно-просветительский курс, проведенный для представителей государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих оценку инициативных проектов, претендующих на грантовое финансирование, а также для представителей неправительственных некоммерческих организаций, имеющих практический опыт составления, выполнения и оценки социальных проектов в г. Москве.

Названный объем курса, а также использование в качестве учебной площадки Гуманитарно-экономического и информационно-технологического института (ГЭИТИ) — основания, достаточные для получения 25 слушателями удостоверений государственного образца о прохождении краткосрочных курсов повышения квалификации.

Поскольку сам по себе формат обучения предполагал наличие дополнительных ресурсных возможностей со стороны его участников — слушателей курса, ведущие предусмотрели проведение некоторого количества специализированных, «экспертных»

сессий, допускающих самостоятельную активность участников по выработке собственных предложений и рекомендаций по рассматриваемым элементам экспертно-аналитической и оценочной деятельности в сфере социального проектирования.

Уточненный вариант программы курса представлен ниже.

Таблица 10

**Программа курса обучения
«Социальные проекты.
Написание, выполнение, оценка эффективности»**

Тема занятия	Форма изложения	К-во часов	Время проведения
ДЕНЬ 1			
Введение в курс Основные положения и разделы курса, знакомство с ключевыми информационными источниками и используемой литературой. Основные понятия, история оценочной деятельности как направления социально ориентированной деятельности, особенности преподавания предмета и данного курса. Проведение предварительного анкетирования участников	Лекция	1	10.00–10.45
Эффективное межсекторное взаимодействие (МСВ) как условие обеспечения общественной и социальной стабильности столичного региона. История вопроса, развитие МСВ в мире и России. Основные социальные технологии МСВ: социальный заказ, грант, фонды местного сообщества, «прозрачный бюджет» и др., отстаивание и продвижение общественных интересов	Лекция-дискуссия	1	10.45–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Место проектного подхода и оценочной деятельности в межсекторном взаимодействии как условие обеспечения общественной и социальной стабильности столичного региона	Продолжение лекции-дискуссии	2	11.45–13.15
ОБЕД			13.15–13.45

Социальное планирование. Основные исторические аспекты. Основы исследования, анализа, планирования процессов управления и самоуправления. Основные принципы социального планирования и применяемые подходы. Социальный капитал и социальное инвестирование. Основные принципы и положения. Основные понятия оценочной деятельности. Общий обзор темы. Экспертиза и оценка как необходимые сферы деятельности. Экспертиза, оценка и их пространства. Определение (определения). Глоссарий. История вопроса, состояние в России, в мире. Сферы применения оценочной деятельности	Лекция	2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Анализ социальных проблем. Практические и методические аспекты	Работа в малых группах	3	15.30–17.45
ДЕНЬ 2			
Проектный цикл. Целеполагание, формулирование задач и ожидаемых результатов	Лекция	1	10.00–10.45
Экспертные и методические аспекты целеполагания и формулирования целей и задач	Работа в малых группах. Проектная мастерская	1	10.45–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Методы, ресурсы, целевые группы, мероприятия	Лекция	1	11.45–12.30
Методы, ресурсы, целевые группы, мероприятия	Работа в малых группах. Проектная мастерская	1	12.30–13.15
ОБЕД			13.15–13.45
Доклады результатов рабочих групп. Обсуждение		2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Логическая цепь проекта. Критерии, индикаторы эффективности. Методы оценки проектов (программ)	Лекция	1	15.30–16.15
Критерии, индикаторы эффективности	Работа в малых группах	1	16.15–17.00
Бюджет проекта. Формирование, логика, детализация и обоснование. Оценка бюджета. Налогообложение и бухгалтерия. Структура расходов. Взаиморасчеты, отчетность	Лекция	1	17.00–17.45
ДЕНЬ 3			
Работа участников учебного курса с проектными заявками. Анализ, оценка, формулирование выводов и рекомендаций к экспертным и конкурсным процедурам, оценочным формам	Работа в группах (заочно)	8	

Оценка социальных проектов

ДЕНЬ 4			
Экспертиза документов. Форма и содержание как оцениваемые характеристики. Ошибки в формулировании	Лекция	1	10.00–10.45
Представление результатов работы по оценке проектных заявок	Семинар-дискуссия	1	10.45–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Продолжение представления результатов работы по оценке проектных заявок. Обсуждение выводов и рекомендаций. Общее обсуждение результатов работы	Семинар-дискуссия	1	11.45–12.30
Виды (структуры) оценки в соответствии с проектным циклом. Алгоритмы оценочной деятельности. Вопросы для оценки	Лекция	1	12.30–13.15
ОБЕД			13.15–13.45
Оценка объектов, документов, процессов. Непрерывность и дискретность оценок. Определение оценочной деятельности. Становление и эволюция технологий оценки в России. Сущность оценочной деятельности. Статическая и динамическая оценка. Участники оценочной деятельности. Оценка внутренняя, внешняя, независимая. Классификация методов, сравнительный и сопоставительный анализ. Логика оценивания	Лекция	2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Разработка критериев экспертизы: принципы оценивания, формирование системы оценочных приоритетов, сопоставление в оценке. Критерии для оценивания и оценочные критерии. Ответственность в оценке и в ценностном ориентировании	Лекция-дискуссия	1,5	15.30–16.35
Планирование мониторинга реализуемых проектов	Проектная мастерская	0,5	16.35–17.00
ДЕНЬ 5			
Осуществление мониторинга реализуемых проектов. Анализ, подготовка отчетов о проведении мониторинга. Выработка предложений по усовершенствованию процедур и правил мониторинга, а также мониторинговых форм	Работа в группах (заочно)	8	
ДЕНЬ 6			
Отчеты рабочих групп о мониторинге реализуемых проектов	Доклады групп, обсуждение результатов	2	10.00–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Формулирование выводов и предложений. Общее обсуждение результатов	Работа в группах. Дискуссия	2	11.45–13.15

ОБЕД			13.15–13.45
Управление проектом. Эффективность проекта. Мониторинг, оценивание и экспертиза эффективности. Самооценка, оценка внутренняя, внешняя, независимая	Лекция-дискуссия	2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Окончание работы в малых группах — доклады результатов, обсуждение итогов	Семинар. Работа в группах. Проектная мастерская	1	15.30–16.15
Планирование работы по оценке эффективности выполненных проектов		1	16.15–17.00
ДЕНЬ 7			
Осуществление оценки результативности и эффективности выполненных проектов. Подготовка предложений для усовершенствования процедур оценки эффективности проектов. Выработка предложений по формализации данного вида и стадии оценки	Работа в группах (заочно)	8	
ДЕНЬ 8			
Разработка критериев и индикаторов для оцененных проектов	Семинар. Работа в группах. Проектная мастерская	2	10.00–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Доклады результатов оценки выполненных проектов	Дискуссия	2	11.45–13.15
ОБЕД			13.15–13.45
Обсуждение результатов, выработка итоговых предложений по оценке выполненных проектов	Дискуссия	2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Текстовый анализ. Логико-смысловой анализ, контент-анализ; концептуальная целостность, системность, комплексность, ключевые обороты, слова, деятельностные и структурные элементы	Лекция	2	15.30–17.00
ДЕНЬ 9			
Нормативно-правовое поле, типология и характеристика основных требуемых нормативно-правовых актов. Городские гранты (субсидии). Городской и социальный заказ. Теория и практика	Лекция	2	10.00–11.30
ПЕРЕРЫВ			11.30–11.45
Нормативно-правовое обеспечение оценочной (и экспертной) деятельности. Основные проблемы и перспективы. Нормативно-правовые акты, положения. Правовая, процедурная, финансовая и институциональная основы оценочной деятельности. Этика оценки. Особенности практики оценивания. Подбор, обучение, сертификация, повышение квалификации специалистов, экспертов, работа с экспертами. Оценка оценки. Критерии. Контрактные отношения, оплата экспертизы	Лекция	2	11.45–13.15

Оценка социальных проектов

ОБЕД			13.15–13.45
Социальные технологии, непосредственно или опосредованно использующие оценку и экспертизу. Роль общественных советов (палат). Разработка и отбор программ, конкурсы, этапы. Менеджмент, ориентированный на результат. Технология продвижения технологий	Лекция	2	13.45–15.15
ПЕРЕРЫВ			15.15–15.30
Выработка итоговых предложений. Подведение итогов семинара. Проведение итогового анкетирования участников	Круглый стол. ЗАЧЕТ	2	15.30–17.00
ВСЕГО АКАДЕМИЧЕСКИХ ЧАСОВ		74	

В ходе семинарского курса его ведущие получили от участников большое количество разнообразных предложений, касающихся возможности усовершенствования различных аспектов процесса предоставления грантовой поддержки, осуществляемой в течение ряда лет Правительством г. Москвы через Комитет общественных связей г. Москвы.

Итоги учебного курса по оценке социальных проектов. Подытожив результаты анализа, выводов и предложений, авторы настоящего пособия сочли необходимым дополнить само пособие кратким изложением данных материалов, в надежде на то, что и они могут стать полезными для заинтересованного читателя.

ВЫВОДЫ по результатам проведения оценки текстов заявок, мониторинга реализуемых проектов и оценки эффективности проектов выполненных

и

ПРЕДЛОЖЕНИЯ по усовершенствованию процедур экспертизы проектных заявок, проведения мониторинга реализуемых проектов, порядка и формы представления отчетов о выполненных проектах

1. ОЦЕНКА ЗАЯВОК

Выводы по оформлению заявок и заявочным формам

1) Поскольку в требованиях к исполнителям нет обязательности представления плана мероприятий проекта, далеко не во всех проектных заявках, поддержанных грантодателем, имеются такие планы мероприятий, что заметно осложнит дальнейший контроль за ходом его выполнения.

2) Бюджеты проектов не всегда содержат достаточно детализированную смету. Зачастую из табличных сведений не удастся сделать однозначные выводы о рациональности запланированных расходов. Данное требование также сформулировано в условиях конкурса нечетко.

3) Заявочные формы, сделанные в формате Word, не позволяют обеспечивать достаточно простой в применении, удобный и современный уровень информационного обеспечения оформления финансовой части проекта.

Предложения

Обязательность наличия плана мероприятий, с указанием ориентировочных дат их проведения.

Необходима описательная детализация бюджета — с постатейным обоснованием производимых расходов.

Предлагается введение заявочной формы для проекта бюджета и оформление самого бюджета проекта в виде файла в формате Excel, в котором каждая статья расходов может быть рассчитана по несложной формуле, а суммы разделов и всего бюджета могут быть определены на основании интеграции сумм, соответственно, статей раздела и разделов бюджета.

Выводы по оценочным формам

Ныне действующие оценочные формы, которыми пользуются эксперты при оценке заявок, содержат много дублирующих и малосодержательных положений. При этом объем анкеты составляет пять листов, что перегружает эксперта при его работе по оценке.

Предложения

Изъятие дублирующих и малосодержательных положений. Рациональным представляется существенное упрощение оценочной формы, с обязательным сохранением позиций по заключительным комментариям эксперта. Возможно, имеет смысл включить в оценочную форму точно сформулированные требования к эксперту: логическое обоснование окончательного вывода о возможности финансирования, суммы, рекомендуемой для финансирования проекта, конкретных позиций, которые могут быть сокращены либо расширены для обеспечения нужд проекта. При этом должна быть установлена:

- возможность минимально разумной возможности для финансового маневра исполнителей проектов;
- обязательность детальных пояснений ко всем статьям бюджета проекта.

Формирование более компактной оценочной формы может быть одной из задач для работы на отдельном экспертно-методическом семинаре.

Выводы по процедуре оценки заявок и выбору победителей

1) Решения, принимаемые конкурсной комиссией по поддержке того или иного проекта, нередко не совпадают с мнением большинства участников обучения, а иногда и полностью противоречат общему мнению. Возможно, имеются какие-то дополнительные резоны, на основании которых комиссией принимались те или иные решения. Зачастую выбор экспертов (и комиссии) выглядит не очень обоснованно. Данное обстоятельство, скорее всего, является следствием непрозрачности процедур принятия окончательного решения. Выбор победителей конкурса остается весьма непонятным для общественности. Необходимы изменения в процедуры окончательного определения победителей.

2) Из совокупности материалов, подлежащих рассмотрению, не представляется возможным сделать вывод о степени влияния

экспертных заключений на окончательное решение по поддержке проекта или отказу в ней.

3) Участники семинара обратили внимание на существенные расхождения между первоначально заявленными масштабами проекта, отраженными в конкурсных заявках, и реальной деятельностью, зафиксированной в итоговой отчетности. В связи с чем был сделан вывод о недопустимости произвольного изменения форматов, масштабов и бюджета проекта — без соответствующего предварительного или последующего экспертного обоснования.

4) В связи с тем, что экспертные заключения представляют собою экономически содержательные решения, возможны угрозы и риски принятия ангажированных, предвзятых, коррупционных решений.

5) Информация о результатах рассмотрения заявок и причины, по которым принимаются те или иные решения, остаются для участников конкурсов непонятными.

Предложения

1) Необходимо повысить уровень прозрачности в деятельности конкурсной комиссии. Предположительно, могут быть приняты следующие меры:

— осуществлено включение в состав конкурсной комиссии членов Общественного совета г. Москвы;

— предусмотрена возможность (и даже необходимость) участия эксперта в процедуре рассмотрения заявок конкурсной комиссией — с правом совещательного голоса и обоснования своей позиции.

2) Представляется также целесообразным проведение процедур публичного представления конкурсных проектов и последующего выбора победителей. Такого рода процедуры можно предусмотреть в ходе ежегодного Гражданского форума. Заявки подаются заблаговременно. Эксперты составляют первоначальное представление о проекте, исходя из его текста.

В дальнейшем, наблюдая за презентациями всех проектов, претендующих на финансирование, эксперты делают окончательные выводы, которые сообщают конкурсной комиссии в предпоследний день Форума. Вечером перед днем завершения Форума конкурсная комиссия проводит заседание, на котором принимает решение о поддержке проектов-победителей. В последний день Форума объявляются победители конкурса, получающие дипломы в торжественной обстановке.

3) Необходимо обеспечение взаимосвязи между экспертными заключениями и результатами решений конкурсной комиссии. Предположительно, имеет смысл сформулировать и нормативно закрепить формальные обстоятельства, которые будут определять процедуру выработки окончательного решения по той или иной заявке. Например, если оба эксперта (при парном рассмотрении) высказались против поддержки проекта, проект не может быть поддержан конкурсной комиссией; однако такое отрицательное заключение не может быть основанием для отказа в апелляции.

4) Обязательность обоснования экспертами снижения сумм бюджета в поддерживаемых проектах (иначе — проведение вторичной экспертизы). В настоящее время велики риски выхолащивания смыслового содержания проекта, формализации расходов без опоры на суть проекта.

5) Необходимо регламентировать меру ответственности экспертов за результаты экспертного заключения — вплоть до исключения из соответствующего реестра специалистов, привлекаемых в экспертном качестве.

6) Необходимо информирование участников конкурса о результате рассмотрения его заявки (достаточно краткого сообщения и контактной информации для вопросов и обсуждения). Желательна возможность процедуры апелляции результатов участниками конкурса.

Выводы по договору на выполнение проекта

Далеко не на каждое мероприятие проекта можно попасть. Несмотря на усилия членов малых групп, занимавшихся мониторингом реализуемых в рамках конкурса грантов 2009 г. проектов, мониторам удалось наблюдать лишь за некоторыми из мероприятий организаций-исполнителей проектов.

Предложения

Необходимо **формальное и однозначное закрепление в тексте договора** обязательства организации-исполнителя информировать о проводимых в рамках проекта мероприятиях и обеспечить возможность посещения любого мероприятия проекта.

2. МОНИТОРИНГ

Выводы по существующей процедуре мониторинга и используемым для него формам

1) Возможность осуществления независимого мониторинга со стороны представителя округа оказывается затрудненной ввиду определенных, ранее уже сложившихся взаимоотношений между выполняющим данную функцию сотрудником филиала МДОО и той или иной организацией (в том числе вероятна и негативная предвзятость).

2) Информация о проекте, доступная для монитора, как правило, является недостаточной. Тексты первоначальных заявок, ввиду их существенной последующей корректировки, не совпадают с текстами реализуемых проектов.

3) Затруднено осуществление мониторинга. При этом зачастую создавалось впечатление, что исполнители проектов вовсе не жаждут видеть наблюдателей, осуществляющих мониторинг проекта, и пытаются воспрепятствовать выполнению задачи мониторинга. В ряде случаев наблюдаемая в реальности картина свидетельствовала о несоответствии написанного в проекте выполняемому — по таким существенным показателям, как количество граждан, получающих услуги в рамках проекта.

Предложения

1) Необходимо обеспечение независимости мониторов (лучше всего, если монитором является либо специалист (сотрудник, руководитель филиала МДОО) **из другого административного округа**, либо (что лучше) независимая организация, осуществляющая оценочную деятельность).

2) Необходимость обеспечения доступности для монитора первоначальной информации по проекту, а также наблюдение за соответствием первоначальных планов реальным событиям в проекте.

3) Необходимо обеспечение соблюдения исполнителями проектов требования о доступности мониторов и содействия в проведении мониторинга.

Выводы по мониторинговой форме

1) Из формы мониторинга не ясно, каким образом осуществляется получение требуемой для сделанных заключений информации.

2) Не ясны действия, которые необходимо осуществить при проведении мониторинга.

3) Нет изначальной информации о профессиональном составе исполнителей проекта и привлекаемых специалистов. Возникает вопрос к пункту «Информация об участниках реализации программы» — непонятно, зачем сбор информации в таком виде, поскольку квалификация сотрудников не требуется в заявке на грант?

4) Нет методического единства и определенности в подходах к осуществлению мониторинга реализации проектов.

Предложения

1) В форму проведения мониторинга предлагается ввести раздел «Методы мониторинга» — с их кратким описанием и обоснованием применения.

2) В форму проведения мониторинга предлагается ввести раздел «Описание и анализ мероприятия мониторинга» (например, соответствие проводимых мероприятий календарному плану,

информация о посещении мероприятий, соответствие заявленного количества и состава участников фактическому, фактическое подтверждение использования приобретаемого оборудования и пр.).

3) Необходимо либо убрать требование по информации об участниках проекта из отчета по мониторингу, либо ввести аналогичное требование к содержанию заявки на грант.

4) Необходимо создание специальных инструкций для сотрудников, проводящих мониторинг. При этом необходимо, чтобы такие сотрудники корректно понимали задачи мониторинга и не путали его с другими формами контроля (например, с проверкой и/или инспекцией). В противном случае организации, даже самые добросовестные, будут уклоняться и «закрываться» от встречи с мониторами.

Мониторинг — прежде всего, «взгляд» со стороны, который позволяет не только увидеть соответствие написанного и происходящего, но и почувствовать изнутри реальную ситуацию. Обязательные элементы стиля мониторинга: корректность и объективность.

Самые распространенные виды мониторинга: мониторинг документов и мониторинг событий.

Предлагается добавить позицию: *«изучение информационных материалов (сайта, публикаций, отзывов, фото и видео), интервью с участниками и организаторами».*

Это даст более полное и объективное представление о ходе проекта.

Необходимо обращать внимание организации, заключившей договор на получение субсидии (гранта), на обязательность содействия в осуществлении контроля за реализацией проекта, проводимом монитором во время реализации проекта.

Представляется необходимым внесение изменения в справку о проведении мониторинга. В разделе «Фактически выполненные работы в ходе реализации программы» в третью

часть таблицы следует добавить слова: «...указать документы и материалы, подтверждающие проведение запланированного мероприятия и основных его заявленных характеристик».

3. СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

Выводы по оформлению содержательного отчета

1) При реализации технологии предоставления Правительством Москвы субсидий (грантов) неправительственным некоммерческим организациям (ННКО) до настоящего времени отсутствует такой содержательный элемент оценочной деятельности, как оценка эффективности выполнения проекта. Несмотря на присутствие такого формального документа, как «Содержательный отчет о реализации выполненного проекта», никто в структуре системы управления не занимается рассмотрением данных отчетов по существу. В итоге реальная, а не формально-экономическая эффективность выполненных проектов оказывается неизученной и неоцененной. Данный аспект представляется недопустимым, учитывая значимость оценки эффективности социальных инвестиций, предпринимаемых в виде грантовой поддержки деятельности ННКО.

2) Отсутствует структурная формализация представления содержательного отчета.

3) Не налажена деятельность по сохранению и архивированию отчетности по выполненным проектам. В результате целый ряд отчетов (примерно 50%) по выполненным проектам оказался недоступен для оценки.

Предложения

1) Необходимо создание комплексного инструмента оценки эффективности поддержанных в виде грантов (субсидий) и выполненных социальных проектов (*аудита эффективности социальных инвестиций*). Данное направление развития и повышения качества системы государственного управления будет способствовать принципиальному изменению ситуации в

расходе средств в социальной сфере, переходу от затратных методов к *бюджетированию, ориентированному на результат (БОР)*.

2) Необходима разработка *форм содержательного отчета* для отражения действий, выполненных по проекту. Данные формы должны содержать:

- количественную информацию о проведенных мероприятиях, числе граждан, принявших в них участие получивших услуги;
- качественную информацию о группах получателей услуг, достигнутых результатах, положительных (или отрицательных) изменениях, произошедших под влиянием действий проекта;
- сопоставление изначально сформулированного плана мероприятий и реальных их итогов;
- обязательность приложения фото- и видеоматериалов;
- формирование списков благополучателей;
- обязательность сопоставления поставленных целей и задач с полученными результатами (желательно измеримыми или каким-либо иным образом описываемыми).

По мере возникновения таких форм обязательной отчетности необходимо их обсуждение в ходе методических и экспертных семинаров.

3) Необходимо создание электронного архива, обеспечивающего сохранение информации о реализованных проектах.

4. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

4.1. Необходимость разделения использования механизмов гранта и социального заказа

При осуществлении социальных инвестиций в развитие институтов гражданского общества следует различать инновационные («грантоспособные») проекты — и проекты, реализуемые организацией-заявителем традиционно, в течение продолжительного времени в сфере тематики (относящиеся, скорее, к области

оказания социально значимых услуг на основании государственного, муниципального заказа).

Первый вариант представляется существенно более свободным для исполнителя, в плане:

- установления конкретной целевой группы (и ее представителей), с которой предстоит работать;
- формирования бюджета расходов, требующихся при выполнении поддержанного проекта;
- поиска методов и технологий решения социально значимой проблемы.

Во втором случае необходимо:

1) Рассмотреть возможность заключения более долгосрочного договора (продолжительностью не менее трех лет).

2) В рамках такого договора (социальный заказ) необходимо либо удостовериться в способности организации обеспечить соответствующий уровень бухгалтерской отчетности за бюджетные средства, либо содействовать (обеспечить) предоставлению таких услуг.

3) Предусмотреть более строгие обязательства со стороны исполнителя: осуществлять дополнительные наблюдения и сбор и обработку информации (возможно, исследования), имеющие целью формирование динамической картины состояния клиентов (изменения в состоянии здоровья, выработка новых знаний, навыков, умений) — при работе с одними и теми же представителями целевой группы (или с различными представителями одной целевой группы).

4) Обеспечить осуществление контроля качества оказываемых целевой группе по данному среднесрочному договору услуг.

4.2. Повышение доли допустимых административных расходов до 20%

Для обеспечения соответствия расходов, предусмотренных на административные нужды, норме Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

(не более 20%), необходимо предусмотреть возможность такой доли расходов в структуре бюджета заявок на получение гранта (субсидии). В противном случае организация-исполнитель оказывается в крайнем затруднении при обеспечении должного уровня технического административного сопровождения (прежде всего, в части оказания квалифицированных бухгалтерских услуг).

4.3. Обеспечение реализации программно-целевого подхода

Не следует поддерживать проведение единичных и/или разовых мероприятий — за исключением случаев, когда такое мероприятие является неременным атрибутом и результатом длительной деятельности.

Практически на всех этапах написания и выполнения проектов исполнители не очень хорошо понимают разницу между проектом и текущей деятельностью организации. Необходимо широкое обучение основам проектного подхода **всех** подающих заявки на конкурс впервые.

Нет внимания к необходимости изучения потребностей целевой группы благополучателей и эффектов изменения в их ситуации. Данные вопросы также должны получить свое раскрытие в процессе первоначального обучения проектному подходу.

4.4. Повышение квалификации экспертов и методистов

Необходимы информационно-методические семинары, в ходе которых участники (специалисты и преподаватели) будут демонстрировать основные подходы и давать мастер-классы, позволяющие анализировать образовательные форматы и методики, применяемые в рамках близких по тематике и аналогичных курсов и координировать дальнейшую собственную и совместную деятельность.

Необходимы также экспертные семинары по обмену опытом, позволяющие не только обсуждать насущные вопросы качества реализуемых проектов и корректировать экспертные методики, но и выработать предложения по усовершенствованию

конкурсных и экспертных процедур и используемой в конкурсах и при экспертизе документации.

4.5. Обучение представителей ННКО

В ходе проекта (цикла обучающих семинаров) выявилась очень важная составляющая содержания обучения представителей ННКО основам социального проектирования. До настоящего времени такая подготовка осуществляется только в области *написания проектов*. Вместе с тем целый ряд серьезных недоработок и дефектов были обнаружены и в процессе управления выполняемыми проектами, и в процедурах обеспечения возможности мониторинга со стороны контролирующих организаций, а также в части оформления итоговых результатов выполненных проектов. Проводимые в настоящее время специалистами Комитета общественных связей и общественного благотворительного совета г. Москвы краткие собеседования и консультации не являются достаточными для обеспечения должного уровня управления проектами и отчетности по ним со стороны исполнителей проектов.

Таким образом, представляется крайне актуальной задача существенного тематического расширения в курсе обучения организаций, выполняющих проекты. Такое обучение должно затронуть вышеперечисленные вопросы управления проектами, обеспечение должного оформления проводимых мероприятий и итогов выполненных проектов.

4.6. Электронная база данных по реализованным проектам

Необходимо предусмотреть и сделать обязательным сбор и хранение электронных версий заявок, результатов мониторинга, содержательных отчетов о выполненных проектах, а также оценки их эффективности. Отсутствие некоторых проектных заявок и отчетов об их выполнении сделало невозможным осуществление их анализа и оценки. Таким образом, оказались недоступными столь важные для дальнейшего развития проектного подхода информация и опыт выполненных проектов.

5. ПРОЕКТ

1) Основным содержательным элементом проекта являлся цикл учебно-образовательных мероприятий длительностью не менее 72 часов.

При этом первоначально проект выглядел существенно иначе.

Сумма, предусмотренная исполнителем, составляла 994 356 руб.

Сумма, полученная реально, составила 350 000 руб.

В результате резкого сокращения бюджета были значительно уменьшены масштабы учебно-образовательной работы со слушателями курса, что не позволило произвести запланированного ранее и необходимого для обеспечения качества состава учебной группы предварительного отбора участников завершающей стадии обучения.

В силу независящих от организации-исполнителя причин количество участников обучающего курса уменьшилось с 30 до 25 человек (несколько из заявленных претендентов в работе семинара не участвовали либо участвовали в объеме, недостаточном для получения соответствующего сертификата).

В перечень мероприятий проекта пришлось внести существенные изменения, и вместо трехдневного выездного семинара, завершающего обучение, был спланирован очно-заочный цикл обучения (50 учебных часов — очных занятий, 24 часа — заочных занятий).

Данный формат также имеет право на существование и использование.

Однако следует признать, что присутствие, в качестве одного из ключевых форматов выездного мероприятия, является одной из наиболее эффективных форм, в значительной мере способствующей качественному выполнению всех намеченных действий учебного характера:

— отвлечение участников обучения от текущей деятельности, что позволяет обеспечить более существенное деятельное погружение в обучающие мероприятия;

— возможность в рамках деятельности малых групп сконцентрированной партнерской коллективной работы по различным аспектам оценочной деятельности в течение относительно небольшого периода времени.

Преимущества такого подхода почти единодушно отметили и ведущие курса, и участники данного учебно-образовательного цикла, имеющие некоторый собственный опыт такого рода мероприятий.

Кроме того, несложные расчеты свидетельствуют, что большой объем времени семинара и внимания участников в городских условиях теряется вследствие тех или иных отвлечений («производственная необходимость», те или иные жизненные обстоятельства, срочные и неотложные дела в городе, опоздание из-за дорожных пробок, необходимость более раннего отъезда в связи с дальней дорогой и т.п.). Доля потерь составляет не менее 30% времени. Таким образом, средства, «сэкономленные» на невыездной форме семинара, пропадают из-за других обстоятельств, повлиять на которые в условиях города не представляется возможным. Опыт стран, давно и традиционно применяющих выездные формы обучения, свидетельствует о существенно большей эффективности и, в конечном счете, более значительной экономической отдаче от такого рода инвестиций (в этих странах хорошо знают цену выражению «бесплатный сыр — в мышеловке»).

При выездном семинаре и 30 участниках сумма расходов на проведение 3-дневного выездного элемента семинара (включая расходы на оплату труда ведущих) составляла по нашим расчетам и предварительно согласованной смете 360 000 (триста шестьдесят тысяч) руб. Или, в расчете на одного обучающегося, — 12 000 (двенадцать тысяч) руб. При полной же комплектации состава участников (по факту предварительного количества заявок — 34 человека) эти расходы оказались бы чуть более 10 000 руб.

В условиях проведения семинара в городе расходы составили 174 000 (сто семьдесят четыре тысячи) руб. Учитывая, что постоянно присутствовали на семинаре не более 25 человек (средняя численность участников в силу различных обстоятельств составляла 18–20 человек), расходы на одного обучающегося составили 10 000 (десять тысяч) руб.

При сопоставимых расходах степень внимания, которое способны уделить ведущие семинара обучающимся в условиях выезда, как показывает практика, оказывается **значительно выше**. Как правило (и выполнение предыдущего проекта организацией-исполнителем — тому подтверждение), по окончании рабочего дня планируются и осуществляются дополнительные сессии, самостоятельная работа в группах и консультации, в которых принимает участие значительное количество слушателей.

2) Невозможность реализации предварительного отбора участников семинара продвинутого уровня, как это первоначально было запланировано в проекте, привело к существенному разнообразию в степени готовности слушателей к прохождению данного уровня обучения. Различие в уровне знаний заметно ощущалось. Таким образом, ведущие были вынуждены зачастую уделять значительное внимание соблюдению уровня, достаточного для «усредненного» понимания проходящего курса. В ряде случаев итогом стали пробелы в знаниях участников, которые, не будучи хорошо знакомыми с основами проектного подхода, делали довольно простые ошибки на этапе, когда необходимо демонстрировать экспертный уровень знаний.

В связи с этим при проведении аналогичных образовательных курсов впредь необходим предварительный отбор будущих участников, с помощью которого определяется степень готовности участника к работе на более высоком уровне знаний в сфере проектного подхода. Такой отбор может осуществляться как путем проведения опроса, так и на основе результатов обучения основам проектного подхода.

3) Необходимо рассмотрение вопроса об установлении стандарта финансирования проектов и программ из бюджетных средств, предусматривающего выделение доли расходов на осуществление всего комплекса процедур по экспертизе заявок, мониторинга выполнения и оценки эффективности выполненных проектов в размере не менее 3% от общей суммы финансирования по программе (проекту). Данный стандарт финансирования (3–10%), применяемый в странах с устойчивой и многолетней традицией применения программно-целевого подхода, свидетельствует о безусловно положительном влиянии такого рода расходов на качество выполнения проектов, повышение их итоговой эффективности, рост прозрачности выполнения проектов и программ, снижение уровня коррупционных рисков и издержек.

Уровень экономического эффекта от использования такого рода расходов заметно превышает объемы реальных потерь, практически неизбежных при отсутствии должного содержательного контроля за распределением бюджетных средств и эффективности их инвестирования в инициативные и инновационные проекты различных институтов гражданского общества.

Проект «ФОРМИРОВАНИЕ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЕТИ»

Проект профинансирован субсидией Министерства экономического развития Российской Федерации. Период реализации проекта: март — ноябрь 2014 г. Поскольку при подготовке данной книги к публикации проект еще продолжался и, по сути, подошел лишь к «экватору» (состоялись первые семинары в четырех образовательных группах), в данном разделе имеет смысл изложить только ключевые замыслы, положенные в его основу, а также первые замечания и полученные промежуточные результаты.

1) Основой обучения также является 72-часовой очно-заочный практико-ориентированный обучающий образовательно-просветительский курс по оценке в социальном проектировании, который был успешно апробирован на региональном уровне (Москва, проекты 2004 и 2009 гг.)^{68,69}.

Курс состоит из двух трехдневных выездных сессий семинара-тренинга (по 24 часа каждая) и практической деятельности участников обучения (24 часа). Общая продолжительность курса — не менее 72 учебных часов. Первый и третий цикл состоят из четырех трехдневных семинаров-тренингов, в связи с чем произведено формирование четырех групп обучающихся примерной численностью по 25 человек в каждой группе — представители двух соседних федеральных округов, как правило, по одному-двум представителям СО НКО из регионов России. Всего в общей сложности будет проведено 8 выездных трехдневных семинаров-тренингов. Участниками являются примерно 100 представителей СО НКО, имеющих опыт экспертно-аналитической и оценочной деятельности из всех восьми федеральных округов (с относительно равномерным представительством от каждого ФО). В настоящее время исключение составляет только Дальневосточный ФО, от которого в семинаре в Красноярске (первый семинар для представителей ДВФО и СФО) участие приняли только четыре человека (представители Сахалинской области и Хабаровского края). Таким образом, процессом обучения охвачены восемь федеральных округов (попарно: Дальневосточный и Сибирский, Уральский и Приволжский, Северо-Кавказский и Южный, Северо-Западный и Центральный).

1.1. Первый учебный цикл состоит из четырех выездных трехдневных семинаров-тренингов (по одному — на каждую

⁶⁸ Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика : методический сборник / под общ. ред. Н.Л. Хананашвили. М., 2008.

⁶⁹ Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании : методическое пособие / под общ. ред. А.С. Автономова. М., 2010. URL: <http://www.nasbor.ru/biblioteka/Izdaniya/izdaniya.html>

пару соседних федеральных округов: Центральный ФО — СЗФО, ЮФО — СКФО, ПФО — УФО, СФО — ДВФО), в ходе которых участники детально познакомились с теоретическими основами, принципами и процедурами оценочной деятельности — прежде всего, по формированию и написанию проектов, а также с практикой оценки текстов социальных проектов, принципами и подходами к планированию мониторинга реализуемых проектов. Участники обучения в каждой из обучающихся групп в рамках данного цикла образовали малые рабочие подгруппы (численностью от двух до семи человек), а затем каждая из образованных пяти-шести подгрупп, на основе полученных теоретических знаний, спланировали и «защитили» в ходе проведения первого учебного цикла проектируемый формат предстоящего мониторинга одного проекта в своем (или в соседнем) федеральном округе. Продолжительность цикла составила 24 академических часа. Сроки проведения семинаров-тренингов: апрель — июнь 2014 г.

Практика показала относительное неплохое соответствие замысла и складывающейся практической ситуации. Группы, сформировавшиеся на основе принципа добровольности и самостоятельности выбора проекта для экспертизы и мониторинга, оказались размеров от двух до семи человек (планировалось — три-четыре), а один из семинаров пришлось перенести с мая на июнь. Вместе с тем необходимо отметить и некоторые расхождения и возникающие, подчас неожиданно, обстоятельства, реагирование на которые потребовало заметных усилий. Перечислим некоторые.

1.1.1. Набор групп

В рамках формирования учебных групп обнаружилось:

- ♦ малое представительство СО НКО из Дальневосточного федерального округа (четыре участника из двух субъектов РФ). С одной стороны, такая ситуация может свидетельствовать об определенном отставании данной части страны; с другой — сигнализировать

о необходимости более заметного акцента на вовлечение представителей СО НКО в дальнейшем, при продолжении работы в данном направлении;

- заметно более высокое, нежели предполагалось изначально, региональное разнообразие. Планировалось, что участниками проекта станут представители 20 или немногим более субъектов РФ. Однако даже при планировании первого цикла семинаров выяснилось, что для участия записались представители из СО НКО 46 субъектов РФ (в итоге в первом цикле семинаров представительство регионов составило 45). Таким образом, проект автоматически стал общероссийским.

- некоторый уровень «подвижности» состава учебных групп: не было ни одной группы, в которой не происходили бы изменения, причем подчас весьма заметные, до четверти состава. Можно предположить, что ситуация была продиктована тем обстоятельством, что семинары планировались заблаговременно и к моменту наступления сроков проведения семинаров текущие планы могли воспрепятствовать записавшимся принять участие. К тому же проект — не только один семинар, а целая серия сопряженных действий. Да и участники — не новички в «третьем секторе», у них могли быть (и возникали) собственные неотложные дела и планы. Таким образом, общее количество участников оказалось равным 100. Правда, в силу ранее обозначенных проблем, не исключена ситуация некоторого сокращения количества участников.

Распределение по группам таково:

- Дальневосточный федеральный округ: 2 СО НКО из 2 субъектов РФ (Сахалинская область и Хабаровский край);
- Сибирский федеральный округ: 15 СО НКО из 9 субъектов РФ;
- Уральский федеральный округ и Приволжский федеральный округ: 26 СО НКО из 14 субъектов РФ;
- Северо-Кавказский федеральный округ и Южный федеральный округ — 20 СО НКО из 8 субъектов РФ;

— Северо-Западный федеральный округ и Центральный федеральный округ: 20 СО НКО из 12 субъектов РФ.

1.1.2. Получение текстов заявок-победителей

Первоначально предполагалось, что объектом экспертизы и мониторинга станут федеральные проекты СО НКО, поддержанные Министерством экономического развития России. Однако в дальнейшем было принято решение о работе с проектами, реализуемыми в субъектах РФ на средства субсидий МЭР региональным органам власти. С одной стороны, такой подход резко расширил возможный выбор проектов для мониторинга. С другой, возникла задача получения некоторого количества текстов заявок-победителей, из которых участники смогли бы выбрать проекты для оценки и последующего мониторинга. Переговоры с представителями органов власти в регионах, даже несмотря на соответствующее письмо поддержки проекта из МЭР, были не всегда успешными. При этом уровень готовности сотрудников региональных органов власти сильно различается — от непонимания, зачем необходима информация о проектах, и отсылки даже к руководству региона (Кировская область), до высокой активности и высокого уровня энтузиазма в помощи и готовности к партнерству (Хабаровский край).

И даже размещение на сайте МЭР материалов проектов зачастую не позволяло сделать свободный выбор⁷⁰. Структура представления материалов, мягко говоря, далека от оптимальной. Видимо, решение этого вопроса может быть найдено в некоторой перспективе.

1.1.3. Проблемы транспортной логистики

Первоначально планировалось, что каждый из запланированных восьми семинаров для четырех групп участников пройдет в другом федеральном округе (например, для участников из ДВФО и СФО один семинар планировался в Красноярске, а второй — в Хабаровске). Однако при более точном планировании расходов,

⁷⁰ URL: <http://nko.economy.gov.ru/Organization>

необходимых для доставки участников в Хабаровск, выяснилось, что расходы эти настолько велики, что запланированных средств проекта на это мероприятие не хватит. Данную проблему возможно решить только путем переноса места проведения второго семинара в Сибирский федеральный округ. В результате руководством проекта принято решение о проведении второго семинара в Новосибирске.

Следующей ситуацией, которая сложно прогнозировалась при составлении бюджета, оказалась крайне неудобная логистика для участников семинара из УрФО и ПФО. Для семинара в ПФО была выбрана Самара, город, который, казалось бы, является достаточно удобным для транспортных переездов. Однако даже такая географическая точка оказалась не очень удобной. Мало того, что участники из Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов вынуждены были добираться к месту проведения семинара авиарейсами, но даже для участников из того же Приволжского округа (из Пермского края) транспортные потоки оказались крайне неудобными (либо проезд поездом с неудобной пересадкой, либо авиарейсами — с пересадкой в Москве). В результате организация проезда участников оказалась достаточно трудоемкой и дорогостоящей.

1.1.4. Качество проектов в регионах

Для выбора проектов, подлежащих экспертизе текста и последующему мониторингу, руководством проекта производился выбор доступных текстов региональных проектов и бюджетов (смет расходов) данных проектов.

Участникам ближайшего семинара предлагались на выбор примерно три десятка проектов, из которых они могли выбрать интересные их по следующим признакам:

а) проект не должен заканчиваться ранее чем через месяц после проведения первого семинара, поскольку в противном случае проведение его мониторинга оказывалось невозможным;

б) проект реализовывался в регионе, который находится не очень далеко от места расположения членов группы мониторов, — в связи с напряженным бюджетом проекта, о чем говорилось в предыдущем пункте;

в) проект подходил или был интересен участникам малой группы по тематике.

В целом ряде случаев, как уже говорилось выше, тексты заявок-победителей были недоступны. Однако в некоторых регионах уровень проектов, ставших победителями, был настолько невысок, что брать их в качестве объектов экспертизы и мониторинга не представлялось разумным.

Были в числе не принимаемых к рассмотрению и заявки, в которых вообще было сложно говорить о возможности мониторинга, поскольку договор о реализации проекта и выдаче субсидии подписывался чуть не в самом конце периода его выполнения. Такова, например, была ситуация в Санкт-Петербурге, где практически все договоры подписывались сторонами в конце периода реализации проекта, а несколько договоров о выдаче субсидии вообще были подписаны «задним числом», т.е. после окончания периода выполнения проекта.

1.2. Второй этап действий по Программе представляет собой самостоятельную практическую деятельность участников обучения по проведению спланированного ранее мониторинга реализации проектов СО НКО — победителями конкурса, проводимого Минэкономразвития. В течение периода выполнения практической работы организация-исполнитель проводит в дистанционном режиме экспресс-консультирование участников обучения по вопросам осуществления мониторинга, информационное сопровождение (ведение информационной рассылки и

заочное онлайн-консультирование по вопросам реализации заданий), с организацией, по мере необходимости, периодических вебинаров. Продолжительность цикла деятельности по этапу в целом — пять месяцев (май — сентябрь 2014 г.).

Данный этап только начинает реализовываться, однако и на этом этапе возникает потребность в письмах поддержки от органов государственной власти, что свидетельствует о необходимости повышения уровня прозрачности и открытости процессов реализации социально значимых проектов для внешнего, в том числе общественного, контроля. Причем здесь, помимо непонимания со стороны органов власти, для осуществления мониторинга возникает опаска и у самих организаций, выполняющих проекты на средства региональной субсидии.

Анализ результатов проведенных мониторингов позволит получить более подробную информацию:

- от самих групп мониторов и результатов проведенной ими работы;

- в результате общего обсуждения и анализа, запланированных в рамках второй серии семинаров.

1.3. Третий цикл предусматривает четыре трехдневных семинара для этих же четырех групп. В рамках каждого семинара будет осуществлен детальный отчет обучающихся о проведенном мониторинге, а также обучение анализу и оценке эффективности выполненных проектов. Документарной основой для оценки станут материалы по отчетам об уже законченных проектах, реализованных СО НКО в рамках финансирования Минэкономразвития. Продолжительность данного учебного цикла — 24 академических часа. Период реализации этапа: август — октябрь 2014 г.

2. Проведение итогового выездного трехдневного межрегионального экспертно-аналитического семинара (количество участников — не менее 27 человек) — с осуществлением анализа

результативности реализуемых и выполненных проектов и самого реализуемого проекта. Результаты данной работы могут быть представлены в Минэкономразвития в качестве доклада. Сроки проведения мероприятия — ноябрь 2014 г.

3. Информационно-консультационное сопровождение программы. Осуществление информационной рассылки, дистанционное экспресс-консультирование. Подготовка и проведение по мере необходимости вебинаров-практикумов.

В настоящее время идет обсуждение форматов для проведения обозначенных в проекте вебинаров-практикумов. В ходе первой серии семинаров участники высказывали критическое отношение к такой форме дистанционного взаимодействия. Учитывая наличие опыта у значительного количества участников проекта, предполагается апробация нескольких различных форм такой виртуальной коммуникации.

4. Подготовка, осуществление публикации тиражом не менее 1000 экземпляров и начало распространения методического пособия по осуществлению оценки в социальном проектировании и проведения курса повышения квалификации и подготовки кадров в сфере оценочной деятельности. Сроки осуществления публикации: июль — август 2014 г.

5. Распространение информации о реализованной Программе (включая результаты мультирегионального мониторинга выполнения проектов получателями субсидии конкурса 2013 г.) и ее результатах, в средствах массовой коммуникации, а также в рамках ежегодной конференции Министерства экономического развития.

Очевидно, что представленные выше примеры экспертно-аналитической работы и практические задания, выполняемые участниками в ходе проводимого обучения, являются одной из форм, способствующих не только дополнительно активному

участию слушателей в освоении знаний того или иного образовательного курса, но и получению нового знания, «обратной связи» для органов власти. Такая информация может оказаться весьма полезной — естественно, при наличии «государственной воли» на осуществление реформирования системы управления общественными ресурсами, повышения эффективности такого управления, снижения коррупционных рисков, повышения доверия граждан к вырабатываемой и реализуемой государственной политике. Что, собственно, и является основой — *технологией социального инвестирования*, обеспечивающей устойчивое социальное развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, кратко рассмотрены основные составляющие элементы оценки, оценивания и оценочной деятельности в отношении социальных проектов и программ.

Предложенное вашему вниманию учебное пособие представляется лишь одним из шагов в самом начале большой, трудоемкой и кропотливой работы над созданием системы оценки социальных проектов в нашей стране, что под силу только всему постепенно формирующемуся в нашей стране сообществу оценщиков в социальном проектировании. Активизация специалистов в области оценочной деятельности в социальной сфере, а также имеющийся у авторов данного пособия опыт практической деятельности, методической и преподавательской работы, посвященной подготовке специалистов в сфере оценочной деятельности для целей социального проектирования, позволяет с высокой степенью уверенности говорить о том, что эта деятельность может быть охарактеризована как одна из ключевых и определяющих, поскольку она способствует:

— адекватному реальности и достаточно точному восприятию как органами государственной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления, так и институтами гражданского общества всего многообразия процессов и явлений в социальной жизни;

— способности к осуществлению научно обоснованных и корректных выводов, прогнозов и грамотного стратегического планирования и соответствующего ситуации и складывающимся обстоятельствам, чувствительного управления социальными программами и проектами;

— достижимости запланированных «исполнителями» ранее и желаемых для «заказчика» результатов.

Повышенный интерес к реализуемому в настоящее время образовательно-просветительскому проекту со стороны органов

государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также представителей региональных общественных палат, перспективы его продолжения и возможного дальнейшего расширения позволяют рассчитывать на появление нового качества и масштабов работы. Важным шагом в этом направлении может стать подготовка и преподавание образовательного курса, посвященного оценке социальных проектов, на базе одного из передовых российских вузов, имеющего высокий общероссийский рейтинг. Высокая квалификация привлекаемых для работы в проекте специалистов является одним из факторов, способствующих серьезному восприятию такой идеи, в том числе со стороны органов государственной власти и ведомств системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных управленческих кадров.

Подчеркнем важность обеспечения технологичности как социального проектирования, так и оценки социальных проектов. И, только обеспечив освоение и полномасштабное внедрение, распространение, а со временем — и укоренение данных социальных технологий, наша страна сможет постепенно отойти от неизбежности традиционно сбывающихся негативных прогнозов. В этой связи необходимо сказать, что сам процесс внедрения, распространения и укоренения оценочной деятельности, как желательного элемента управленческой культуры, может быть осуществлен на основе применения метатехнологии, называемой **технологией продвижения технологий**, состоящей из ряда сущностных элементов, таких как:

- проведение экспериментальных процедур и проектов, направленных на отработку и системное методическое описание самой технологии;

- укрепление и развитие методологии оценки, создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров как в различных областях деятельности социально

ориентированных некоммерческих организаций, так и в сфере государственного и муниципального управления;

— формирование, апробация и закрепление нормативно-правовой основы технологии;

— насыщение данной сферы деятельности требуемой информацией;

— создание полиресурсной базы для ее внедрения, продвижения и развития;

— встраивание оценивания в процедуры государственного (и негосударственного) управления;

— отслеживание, мониторинг и периодическая оценка процессов внедрения и распространения технологии;

— наконец — проведение систематических и разнообразных исследований в сфере продвигаемой технологии⁷¹.

Очевиден факт, что только по мере появления реально заинтересованных во внедрении данной социальной технологии специалистов в системе государственного и муниципального управления процесс ее продвижения приобретет поступательный, устойчивый и необратимый характер.

Акцентируем также внимание на том, что заявления о необходимости внедрения проектного подхода как неотъемлемой важной составляющей управленческой деятельности становятся все более распространенными, в том числе и у представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Конечно, выделение грантов или субсидий неправительственным некоммерческим организациям с неизбежностью предполагает конкурс социальных проектов заинтересованных в таком финансировании организаций. Однако, как это и было продемонстрировано в настоящем учебном пособии, внедрение социального проектирования без одновременного введения и развития оценки, оценивания

⁷¹ Более подробно технология продвижения технологий описана в: Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.А. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России : учебник / под общ. ред. А.С. Автономова. М., 2003.

и оценочной деятельности в отношении социальных проектов невозможно или, что несомненно, крайне затруднено (по крайней мере если речь идет о действительном внедрении социального проектирования, а не о провозглашении такого внедрения в виде некоего лозунга).

Материал настоящего учебного пособия сгруппирован в девять тесно взаимосвязанных глав, введение и заключение. Все главы структурированы в едином ключе, что предопределено логикой раскрытия основной темы, задачами курса, характером материала. Только одна глава имеет несколько отличающуюся структуру. Это — глава 9, посвященная краткому исследованию двух курсов обучения оценке социальных проектов, которые авторы подготовили и вели в различных регионах России в разное время (причем обучение по одному из курсов не было завершено в момент написания данного учебного пособия). Каждый из курсов индивидуален, но оба они имеют единую методологическую и тематическую основу. Рассмотрение указанных обучающих курсов помогает лучше раскрыть основную тему учебного пособия, но имеет свою специфику, что и предопределило особенности структурирования девятой главы.

Хочется также выразить надежду, что представленное вниманию читателя учебное пособие в некоторой степени удовлетворит интерес не только сотрудников неправительственных некоммерческих организаций, но и представителей органов государственной власти и местного самоуправления, а также специалистов, профессионально занимающихся оценочной деятельностью в сфере социальной политики, позволит применять предлагаемые методы и инструменты в своей практике.

А.С. Автономов, Н.Л. Хананашвили

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

**Заказчик: НАЦИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

117292, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 52/27, пом. Б.

Исполнитель: ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮРИСТ»

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».

Заказ _____.

Формат: 60х90/16. Печ.л. — 15,0.

Печать офсетная, бумага — 80 г/м²

Тираж 1000 экз.