

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**СОЦИАЛЬНОЕ
ПРОЕКТИРОВАНИЕ
и ПРОЗРАЧНОСТЬ ВЛАСТИ
ТЕОРИЯ и ПРАКТИКА**

Москва - 2008

Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика. Методический сборник./ Под общ. ред. Н.Л.Хананашвили. М.: Национальная Ассоциация благотворительных организаций, 2008. – 160 с.

Настоящий сборник представляет собою несколько авторских материалов, подготовленных авторами в процессе работы над проектами, ориентированными на популяризацию основ проектного подхода в социальной сфере среди неправительственных некоммерческих организаций. Сборник может представлять интерес для активистов НКО, а также представителей органов власти и специалистов, действующих в сфере социального проектирования.

Опубликование данного издания стало возможно благодаря финансовой поддержке **Комитета общественных связей города Москвы**, осуществляемой в рамках реализации Национальной Ассоциацией благотворительных организаций гранта «Школа активного гражданства (Центр «ШАГ»»).

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
А.С. Автономов. Очерк основ проектного подхода.	6
Н.Л. Хананашвили. Противодействие коррупции и механизмы прозрачности власти	32
Н.Л. Хананашвили. Грант как социальная технология общественного участия в бюджетном процессе.	80
А.Ю. Ильичёв. Территориальные аспекты социального Проектирования в Зеленограде	102
Н.Л. Хананашвили. Социальное проектирование в сфере муниципальной социальной политики (аспекты общественного участия в сфере образования)	112

ВВЕДЕНИЕ

Тот или иной этап развития нашей страны с неизбежностью ставит на повестку дня вопросы анализа проблем современности, формулирования новых идей и предложений, выстраивания и реализации политики, отвечающей интересам граждан, актуальным вызовам, и направленной не только на решение насущных проблем, но и на формирование и осуществление новых успешных стратегий устойчивого развития.

Оттого, удастся ли правильно понять, что происходит, предвидеть и во многом предупредить ближайшие угрозы и вызовы, сформулировать, спланировать и реализовать качественные и эффективные стратегии социального развития, зависит и последующий успех страны в целом. Одновременно с этим в России и власть всё более убеждается в том, что осуществлять эффективную политику без расширения меры участия самих граждан и их объединений, институтов гражданского общества в процессах общественного развития невозможно.

Создание Общественной палаты Российской Федерации, возникновение таких инструментов поддержки гражданской инициативы, как гранты для некоммерческих организаций, выдаваемых в субъектах РФ и на федеральном уровне от имени Президента РФ, представляется признаками поиска способов поддержки социально значимой инициативной деятельности неправительственных организаций.

Однако вопросы, возникающие при анализе уже существующей и с каждым днём множась практики распределения грантов, в том числе в виде субсидий, свидетельствуют как о недостаточном уровне владения знаниями об основах проектной культуры, в особенности в социальной сфере, так и о заметном росте коррупционных рисков, связанных с необходимостью распределения значительных объёмов грантовых средств не только на федеральном уровне, но и на уровне

регионов и местного самоуправления. И такие риски уже воплощаются в многочисленные нарушения принципов публичности, прозрачности, открытости, непредвзятости, допускаемые самими грантодателями, как на этапе распределения грантовых средств, так и при оценке результативности выполненных проектов, а то и при полном отсутствии такой оценки.

Удастся ли справиться с этими рисками с помощью ужесточения антикоррупционного законодательства и мер наказания за такие «прегрешения» и правонарушения? Вряд ли, поскольку в первом случае мы, скорее всего, вновь столкнёмся с действием российской поговорки о том, что суровость российских законов с лихвой компенсируется необязательностью их исполнения, а во втором – репрессивная реакция будет означать, что нам неведомы результаты многочисленных социокриминологических исследований, согласно которым ужесточение мер наказания за те или иные преступления практически никак не влияет на сам уровень преступности.

Некоторым аспектам, связанным одновременно и с основами социально-проектного подхода, и с теми или иными механизмами и процедурами, способствующими снижению коррупционных рисков, посвящён предлагаемый вашему вниманию сборник.

Нодар Хананашвили

**Вице-президент Национальной Ассоциации
благотворительных организаций**

ОЧЕРК ОСНОВ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА

Понятие проекта. Одним из базовых понятий в рамках проектного подхода является, конечно же, понятие проекта. 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 проекте^{*}, как о предложении какой-либо меры с мотивировкой необходимости такой меры и с описанием путей и порядка внедрения такой меры (в частности, в Толковом словаре живого великорусского языка В.И.Даля о проекте говорится как о плане, предложении и как о задуманном деле и об изложении его «на письме» или в чертеже¹). Собственно, в Малой советской энциклопедии (т. 8 второго издания, выпущенный в 1939 г.²) именно эти два значения слова «проект» (во-первых, разработанный план

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

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х тт. Т. третий. П. М. 2002. С. 482.

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

постройки машины и т.д. и, во-вторых, предложение какой-либо меры с мотивировкой) и представлены.

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, и поэтому понятие этих проектов необходимо раскрыть.

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

Для чего нужны проекты? Если проблему понимать как ситуацию, характеризующуюся различием между желаемым (необходимым) состоянием в рамках некоторого процесса и 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 позволяет существующую систему (вещь, ситуацию) превратить в желаемую систему (вещь, ситуацию). 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 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 достижения^{*}. Проект сводит непол-

^{*} Она записывается следующим образом: <-; A>, где «A» является целью, т. е. желаемой системой.

ную задачу к полной, когда известны условия и требуется достижение установленной цели^{*}. Полная задача уже поддается решению, чего и добиваются благодаря проектному подходу.

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 установленной 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 предполагаемых путях решения проблемы.

В том случае, если ответы на все указанные вопросы положительны, т. е. если имеется специфическая конкретность цели и путей ее достижения, будущий результат измерим (при возможности в численном выражении, а при невозможности этого хотя бы через описание реальных изменений, произошедших с существующим состоянием некоей системы при переходе или, по крайней мере, при приближении к желаемому состоянию той же системы), по-

^{*} Записывается $\langle Y; A \rangle$, где «Y» – заданные условия, а «A» – цель.

ставленная цель достижима, что означает возможность получения желаемого результата, имеются или могут быть действительно получены ресурсы для достижения цели, определено время, в течение которого может быть получен желаемый результат, то проект возможен и реалистичен и, следовательно, 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» (по-русски – «измеримый»), «achievable» (по-русски – «достижимый»), «relevant» (по-русски – «значимый», «важный»), «time-bound» (по-русски – «связанный с определенным промежутком времени»). Кстати, обратим также внимание на то, что название данной методики оценки совпадает по написанию с английским словом «smart», что на русском языке означает «умный». Можно предположить, что, вероятно, автор (авторы) этой методики оценки (а она широко используется в англоязычных странах) не случайно сделали указанную аббревиатуру похожей на слово «умный».

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. Мультипроект – это комплекс двух и более подпроектов, каждый из которых может рассматриваться как самостоятельный проект. Мегапроект – объединенные одной целью

ряд взаимосвязанных мультипроектов и монопроектов. По 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, корпоративные, ведомственные, межсекторные, общественные, 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.

Жизненный цикл проекта. Любой проект существует ограниченный промежуток времени, причем, подчеркнем, именно обо-

зримый 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, поскольку, если их можно было предвидеть, то их необходимо было учесть при разработке проекта и принять соответствующие меры для нейтрализации или сразу же отказаться от проекта в случае невозможности 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, свидетельствует 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 немислим.

Предпроектный период состоит из двух стадий – концептуальной стадии и стадии разработки проекта. На концептуальную стадию уходит обычно примерно 3-5% времени всего жизненного цикла проекта, на стадию разработки проекта – 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 требуемые ресурсы и источники дополнительных ресурсов в случае нехватки собственных, планируется реализация проекта. При этом могут использоваться различные методики. Например, 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 стороны проекта, возможности (способствующие успеху проекта) и угрозы осуществлению проекта (аббревиатура, состоящая из начальных букв четырех англий-

ских слов: «strength», «weakness», «opportunities», «threats»). На этой же стадии можно провести экспертизу концепции.

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. На этой же стадии претенденты 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 или, сократив проект по масштабам или по объёму, старается выполнить самостоятельно.

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 финансиру-

ется 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 необходим 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 10-

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 должного 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 ней. 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.

Методы оценки эффективности проектов. Существуют различные методы оценки эффективности проектов, которые используются в предпроектный период, в ходе реализации проекта (промежуточная оценка) и по завершении проекта (итоговая оценка).

В принципе, оценка эффективности проекта нацелена в любом случае на выяснение соотношения цели проекта и его результата. При полном совпадении намеченной цели и полученного результата 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, тем выше эффективность реализации проекта. Итак, схематично путь установления эффективности можно определить следующим образом: что было – что должно быть – что стало.

К методам оценки эффективности проектов можно отнести параметрический, табличный, субъективно-определятельный, комбинированный и др. Каждый из методов имеет свои преимущества, но в то же время и ограничения по использованию.

Параметрический метод предполагает введение определенных параметров результата, установленного в качестве цели, которую предполагается достичь в ходе реализации проекта. 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 необхо-

димо для достижения указанной цели. В связи с этим можно установить параметры для каждой из задач, и тогда можно 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 того, что собираются получить в результате реализации проекта. В противном случае параметры будут искажать картину либо делать ее неполной. В сложном же проекте весьма затруднительно вычленить даже все значимые элементы того, что организаторы и исполнители собираются получить в результате реализации проекта, учтя все статические и динамические характеристики. Указанные трудности ограничивают применимость параметрический метод для оценки эффективности сложных проектов.

Табличный метод оценки эффективности заключается в выявлении факторов эффективности и неэффективности проекта и расположения их в виде таблицы (отсюда и произошло название метода). Это позволяет упорядочить все указанные факторы, расположить соответствующим образом, чтобы их учесть, постараться нейтрализовать факторы неэффективности и содействовать факторам эффективности (при предпроектной или промежуточной её оценке) или принять во внимание на будущее, какие из них следует учитывать при проведении сходных проектов (при оценке эффективности по завершении проекта). В то же время 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.

Субъективно-определятельный метод заключается в оценке эффективности, даваемой экспертами, либо членами целевой группы лиц, на которую и 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 же в том случае, когда теоретически можно провести оценку эффективности проекта всеми членами целевой группы, однако сделать это все же отнюдь не просто, то 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. При этом желательно, чтобы они обосновали выставление своего количества баллов³. Естественно, эксперты и члены целевой группы видят проект под разными углами зрения, поэтому их оценки эффективности 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.

³ О балльной методике можно прочесть в книге: Блумберг В.А., Глушенко В.Ф. Какое решение лучше? Метод расстановки приоритетов. Л[енинград]. 1982.

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 (отражающей мнение людей) этого метода, но и слабой его стороной, так как опирается, прежде всего, на личный опыт и знания оценщиков, в силу чего объективная сторона оценки эффективности остается вне поля зрения. Хотя эксперты стараются, как правило, в большей степени, по сравнению с членами целевой группы, учесть объективные факторы, но сам метод предполагает субъективность оценки.

Комбинированный 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 стороны) можно представить в численном выражении. В этом случае ожидаемый эффект высчитывается по следующей формуле: $E_{fin} = \lambda \times E_{max} + (1 - \lambda) \times E_{min}$, где E_{fin} –

ожидаемый эффект, $E_{\max}$ и $E_{\min}$ – численное выражение наибольшего и наименьшего значения эффекта по допустимым вероятностным распределения, а λ – специальный коэффициент для учета неопределенности эффекта, отражающий систему предпочтений, при этом его, конечно, можно специально рассчитать для каждого проекта, но в литературе советуют просто принимать этот коэффициент на уровне 0,3⁴.

Фактически, на достоинства (формализация, позволяющая дать объективную и довольно точную оценку результата сложного проекта) и на ограничения (применимость только в предпроектный период и отчасти для проведения промежуточной оценки, необходимость представить эффект в численном выражении, что зачастую сделать совсем не просто) уже было указано выше при описании комбинированного метода.

Можно пользоваться и *стоимостным методом* оценки эффективности проекта. Для коммерческих проектов стоимостной метод оценки является одним из основных, хотя, естественно, отнюдь не единственным. И все же практически для любого коммерческого проекта получение прибыли имеет принципиально важное значение, для чего и используется стоимостной метод оценки. Конечно, 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 роли, хотя и в таком случае требуется подсчитать, каковы могут быть убытки, и какова будет прибыль после завоевания рын-

⁴ См.: Управление проектами в условиях кризиса. Под ред. Р.Ф.Дурицыной. Благовещенск. 2000. С. 88

ка, 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, но это не означает, что для его оценки стоимостной метод не может применяться; однако в некоммерческом проекте расчеты выполняют иную функцию (не определение прибыли) и могут строиться по-другому. Конечно, грантодатели на конкурсе некоммерческих проектов могут 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, проверяться, действительно ли качество исполнения обоих проектов предполагается одинаковым. При этом практика показывает, что наличие в одном и том же грантовом конкурсе двух (или более) одинаковых проектов с точки зрения намеченных целей – вещь крайне маловероятная. Вместе с тем в конкурсе на исполнение социального заказа как раз и предполагается, что намеченная цель одна и та же (она и должна указываться 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 (достижения цели) заключается не только в дешевизне, но также и в способах достижения цели и качественности полученного результата.

Между тем, как уже говорилось, проекты разрабатываются и реализуются отнюдь не только ради участия в конкурсах (хотя российские некоммерческие организации познакомились с проектным подходом в основном в связи с участием в грантовых программах зарубежных доноров). По идее, должно быть наоборот: при наличии проекта и недостаточности или отсутствии какого-либо иного финансирования некоммерческая организация ищет грантодателя, хотя, как известно, в российской действительности 90-х годов XX в. – первого десятилетия 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 некоммерческих организаций на то, что гранты выдаются на реализацию того или иного проекта, а не на деятельность организации вообще. А ведь проект представляет собой организационное обеспечение достижения некоторой цели независимо от источника финансирования. Но, если проект разрабатывается специально для грантового конкурса, он, конечно же, должен соответствовать условиям, установленным в конкурсе. И при подготовке проекта весьма важно рассчитать его бюджет, независимо от источников финансирования. Необходимо также принять во внимание и учесть все возможные ресурсы, которые можно задействовать при реализации проекта (имеющиеся помещения и оборудование, деятельность добровольцев, кооперирование с другими организациями, которые могут предоставить в бесплатное для исполнителя проекта пользование помещение или

оборудование 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 стоимостной эквивалент пользования помещениями и оборудованием, исходя, например, из цены аренды на определенный срок, а также деятельности добровольцев, опираясь, к примеру, на размер повременной заработной платы работников той же квалификации и т. п.

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

Кадровая обеспеченность. 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, решае-

мые 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 вместе, всякий проект имеет индивидуальную специфику, что и предопределяет необходимость данной стадии, хотя в командах, состоящих из людей уже работавших ранее вместе, стадия срабатываемости довольно коротка);
- стабильной работы;
- реорганизации (обычно ближе к завершению проекта в связи с изменением задач);
- расформирования команды, ввиду окончания или закрытия проекта.

Фактически, в качестве единой команды группа лиц складывается постепенно, осуществляя совместную деятельность. 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 и во многом идеализированной схеме эволюции проектной команды в ходе превращения её из группы лиц, собранных чисто формально, в творческий коллектив, работающий как единый организм, но многое зависит и от верности кадровых решений ещё на стадии формирования команды и приглашения в неё 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 её 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, включающе-

го в том числе навыки эффективного управления конфликтами в коллективе.

Проектная команда эволюционирует в ходе реализации проекта. В то же время внутри команды существуют различные процессы, которые сильно влияют на ее развитие. Ввиду этого руководитель проекта должен постоянно наблюдать за изменениями в работе команды. Часто возникающие конфликты, снижение интенсивности работы, повторяющиеся ошибки – всё 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, в любой организации главная задача руководителя заключается в обеспечении эффективной работы персонала возглавляемой им организации или её подразделения). Одним из основных условий успеха является распределение со знанием дела заданий и направлений деятельности среди членов проектной команды, осуществление общего руководства, координация и контроль работы, создание условий для нормального функционирования проектной команды. Руководитель может способствовать сплоченности проектной команды, работающей под его началом, путём 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 привлекать 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 проект-

ную команду и т.п. 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, гра-

мотную 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. В этом смысле тем более странно выглядит сегодня неготовность федеральных властей к запуску и финансированию Федеральной целевой программы

«Гражданское образование», неотъемлемой частью которой является комплекс образовательных действий по внедрению и кадровому обеспечению нужд полномасштабного применения социально-проектного подхода. Разработанная в 2006 году, эта программа до сих пор не реализуется. Так же остро 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 тренеры (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 представления 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, в то время как 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 внедрённости проектного подхода в широкую практику, в особенности, при решении социальных проблем в современной России.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И МЕХАНИЗМЫ ПРОЗРАЧНОСТИ ВЛАСТИ

Одной из наиболее острых проблем современного российского общества является проблема коррупции. Это явление буквально пронизывает все слои общества. И, несмотря на усилия, прилагаемые властными структурами, актуальность этой проблемы совершенно не снижается.

В данном случае представляется важным обратиться к муниципальному уровню проблемы. Противодействие коррупции на муниципальном уровне, с одной стороны, представляется ключевой точкой приложения требуемых усилий, поскольку данный уровень (даже притом, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти), выполняет роль базового в системе управления. На этом уровне граждане ближе всего соприкасаются с властными решениями и, естественно, острее чувствуют коррупционные проявления, имеют дело непосредственно с ними.

Вместе с тем сегодня, при отсутствии или невысоком уровне знаний рядовых граждан в области противодействия коррупции, жителям сложно противостоять как коррупции в целом, так и разнообразным коррупционным проявлениям, противодействовать таким рискам; на этом уровне граждане оказываются и наименее защищёнными перед произволом и злоупотреблениями чиновников, поскольку те могут влиять на жизнь человека практически непосредственно. Не удивительно поэтому, что всё более частыми ста-

новятся случаи обращения граждан, минуя все промежуточные звенья, непосредственно к руководителям государства.

Осознавая масштабы укоренившегося в массовом сознании практического бессилия рядового гражданина перед властью чиновничества, автор, тем не менее, ставит перед собою задачу не популяризации методов борьбы с всевластием бюрократии, но описания возможных механизмов и инструментов, с помощью которых сама власть может стать более прозрачной и, следовательно, более понятной и, возможно, доступной. Гражданин в этом случае имеет возможность приобрести новые знания, помогающие успешно решать не только свои собственные проблемы, но и те или иные проблемы, стоящие перед проживающими совместно гражданами на уровне муниципальном, перед местным сообществом. При этом элемент противостояния всё же остаётся, и это – **противостояние коррупции** как явлению многомерному и системному.

1. Противостояние коррупции. Основные подходы

Прозрачность деятельности власти вполне правомерно признаётся одним из наиболее существенных условий для эффективного противостояния коррупции. Обеспечение прозрачности на муниципальном уровне может осуществляться на основе нескольких, принципиально различающихся подходов:

- организационно-административный.
- процедурно-технологический.
- стратегический.

Первый подход предусматривает основную часть усилий направлять на создание новых государственных органов и организа-

ций, которым будет поручено решение той или иной проблемы. Как правило, их деятельность на практике сводится к потреблению, «освоению» бюджетных средств – при нулевой либо крайне невысокой эффективности, в соответствии с «законами Паркинсона» и, в основном, репрессивном характере сути производимой работы; второй подход предполагает максимально возможную детализацию норм и процедур осуществления управленческих и иных властных полномочий и сужение поля произвольного усмотрения; третий подход ориентирован на выработку и реализацию комплекса среднесрочных и долгосрочных мер по изменению системы отношений в обществе. Нельзя сказать, что каждый из перечисленных подходов всегда реализуется в отдельности от других. Зачастую, встречается некий симбиоз, сочетание этих подходов. Всё определяется степенью ориентированности на использование той или иной модели. При этом очевидно, что способность и готовность власти формировать и реализовывать наиболее комплексный подход может служить индикатором, признаком эффективности в управлении.

В сегодняшней практике государственного и муниципального управления едва ли не панацеей считается так называемый «принцип одного окна». Не отрицая значимости данного подхода, к которому чуть позже мы ещё вернёмся, стоит отметить, что с его помощью всех коррупционных проблем конечно же не решить.

Тем более иллюзорными являются представления о том, что противодействие коррупции возможно силами только государственных и муниципальных структур, преимущественно силовых и

что основу этих действий должны составлять поиск виновных в коррупции и их жёстком наказании.

Можно назвать основные элементы, наличие которых необходимо при противостоянии коррупции.

1) Минимизация пространства произвольного административного усмотрения. В разрабатываемых и принимаемых правовых нормах положения, предполагающие возможность дальнейшего регулирования с помощью нормативным актов более низкого порядка – это и есть то самое поле для произвольного усмотрения. Собственно, поэтому высокую значимость приобретают нормы прямого действия. Возможно, это приведёт к некоторой излишней загрузке самих норм, но зато избавит от последующего нормативного произвола. И наиболее ясной формой действий чиновника на рабочем месте являются технические регламенты, которые, хотя и медленно, постепенно разрабатываются, принимаются и внедряются правительством.

И, раз уж упомянут высший орган исполнительной власти, то следует сказать и об ещё одном императиве – недопустимости дисбаланса между ветвями власти, как это существует в настоящее время. Сегодня в России по сути – бюрократия, то есть власть чиновничества, что нетрудно заметить, наблюдая за тем, с какой лёгкостью:

- Государственная Дума ФС РФ проштамповывает разнообразные, в том числе такие совершенно неприемлемые, как печально известный ФЗ №122, законотворческие инициативы правительства и администрации президента;

- федеральные суды (и даже Верховный суд РФ) принимают сторону органов публичной власти, даже несмотря на последующий, всё расширяющийся поток протестов в Европейский суд по правам человека и оспоренных через этот суд приговоров;
- вся система государственных служащих оказывается заложником политических интересов во время выборов (достаточно вспомнить многочисленные увольнения директоров московских школ за низкую явку и невысокий процент поддержки правящей партии во время декабрьских выборов в Госдуму 2007 года);
- средства массовой информации, пользуясь формальным и неформальным «благословением» или прямым диктатом представителей властных структур, так же творят безнаказанный предвыборный информационный произвол;
- наконец, как избирательные комиссии «не видят» многочисленных и грубейших нарушений во время тех же выборов.

Всё это – и есть сегодняшняя коррупция в России, основанная на безответственном административном произволе.

2) Реализация «принципа одного окна».

Следует признать, что данный принцип очень важен для продвижения к более внятно и предсказуемо организованной для понимания гражданами системе управления и принятия относительно простых решений. Гражданину вовсе не нужно ходить по инстан-

циям. И вообще, исходя именно из данного принципа, вполне правомерно считается, что при решении сугубо технических задач контакт между населением и чиновничеством должен быть сведён к минимуму. Всё, что происходит с письмом или иным документом просителя, совершенно не требует его собственных усилий и «приделанных ног». Прохождение всех инстанций, согласование вопросов – внутреннее дело самой бюрократической системы, определяемое установленными для этого техническими регламентами.

Названный инструмент и в самом деле следует признать достаточно действенным; настолько, что автору настоящей работы приходилось сталкиваться с попытками его дискредитации самими чиновниками. Сегодняшняя практическая чиновничья изобретательность, порою, демонстрирует формы, с помощью которых данный принцип может быть легко доведён до абсурда. Самый простой способ – буквальная реализация «принципа одного окна». В таком случае у этого самого «окна» неизбежно образуется очередь, провоцирующая стоящих в ней на разнообразные способы её обхода, что и требовалось...*

3) Неукоснительная ответственность за коррупционное поведение. В данном случае речь идёт не об ужесточении наказания, поскольку многочисленными социо-криминологическими исследованиями доказано, что ужесточение наказания не способствует со-

* С примером такого рода автору довелось познакомиться, когда он попытался в местном отделении городской телефонной сети поменять тариф обслуживания домашнего номера. Дефицит окошек, в которых обслуживались клиенты, привёл к тому, что у точки выдачи номера «электронной очереди» расположился сотрудник, услужливо предлагающий за небольшую мзду значительно более ранний номер в этой очереди.

кращению проблемы. Наиболее эффективным становится экономический фактор – «лечение подобного подобным». Существо подавляющего большинства коррупционных преступлений заключается в экономическом эффекте. Следовательно, поскольку корень проблемы в экономике, значит и воздействовать желательно на экономические «струны». Если доводить до логической точки и говорить о мерах ответственности за серьёзные прегрешения и коррупционные преступления (основной сутью которых является экономический рычаг), то должен быть выработан механизм, согласно которому повторное поступление провинившегося чиновника на государственную или муниципальную службу должно быть исключено. А из этого следует, что если раскрывается коррупционное преступление, то мерами ответственности должны становиться пожизненная (а не временная, как сейчас) профессиональная дисквалификация и, как мера более жёсткая – конфискация всего (а не только нажитого противоправным образом) имущества. Ни большие сроки лишения свободы, ни, тем более, условное наказание реального профилактического эффекта дать не могут, включая эффект вторичной профилактики.

4) Определение должного уровня оплаты труда и иных «благ» (например, премии за беспорочную службу, социальный и пенсионный пакеты), которые вправе получать чиновник при отсутствии серьёзных нареканий в работе. Крайне сложно ожидать безупречного служения от чиновника, распоряжающегося значительными суммами; беспорочного поведения, если ему нечем семью кормить. При этом вся система оплаты бюрократического труда (в лучшем

смысле этого слова), текущего и последующего обеспечения чиновника должна зиждиться именно на честном труде, и лишение этих привилегий само по себе должно становиться тяжким наказанием.

Данные меры правомерно сопрягать с очень жёсткой рамкой количественного состава чиновников. Каждый новый российский президент заступает на свою должность со словами о необходимости сокращения числа чиновников – и уходит с поста при их заметно возросшем количестве. Следовательно, количественный рост бюрократии так же является фактором коррупционным, поскольку любое новое административное подразделение будет стремиться к самооправданию целесообразности, собственной необходимости для, естественно, государства и его благосостояния (согласно всё тем же законам «Паркинсона»⁵).

5) Достаточно новыми для практики российского управления являются действия по формированию прозрачной и открытой для участия граждан системы управления, регламентацию взаимодействия власти с институтами гражданского общества и с бизнесом (так называемое трёхсекторное или межсекторное партнёрское взаимодействие).

Наиболее активную и конструктивную роль здесь могут и обязаны играть институты гражданского общества, а самый действенный способ заключается не столько в запоздалой реакции на коррупционные действия и проявления, сколько в их профилактике.

⁵ Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. Сборник. Пер с англ.– Мн.: ООО «Попурри», 1997. – 528 с.

Поэтому стоит перечислить основные сферы возможной активности неправительственных некоммерческих организаций (ННКО), поскольку их деятельности, как правило, в наименьшей степени присущ репрессивный стандарт мышления и действий. Назовём все сферы некоммерческой деятельности, поскольку все они актуальны в данном случае.

- Оказание социальных услуг;
- Создание и продвижение гражданских инициатив;
- Защита и продвижение общественных интересов;
- Осуществление гражданского контроля;
- Осуществление коммуникации между властными структурами, бизнесом и гражданами.

А) Оказание социальных услуг выглядит в этом перечне функцией несколько пассивной. Собственно, так оно и есть: соревновательность ННКО с бюджетными учреждениями за государственный (муниципальный) социальный заказ лишь опосредованно способствует сокращению неэффективно монополизированного и потому коррупционно рискованного поля сферы социальных услуг. Невысокое качество норм права в данной области, а также неразвита культура и недостаточная строгость правоприменения и здесь становится препятствием для успешного осуществления социальной политики. Пример реализации ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁶, ставшего уже третьей попыткой органов государственной власти (ОГВ) наладить эффектив-

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, №30, ст. 3105.

ную систему осуществления заказов для властных нужд, свидетельствует о значительных проблемах как правоприменения, так и самого содержания данной правовой нормы. И проблемы эти признаются самой властью. Впрочем, и другие сформулированные формы конкурентного распределения властными органами имущества выглядят не лучшим образом. Достаточно вспомнить так называемые аукционы на право долгосрочной аренды элитных участков Подмосковья, в ходе которых земли со стоимостью аренды в миллионы рублей за сотку, были распределены по 600-800 рублей. Мошенничество заключалось в том, что период времени для подачи заявок был установлен в несколько часов в течение одного дня, а местом для подачи заявок стало учреждение со строгим ограничением доступа. И результаты этих аукционов, несмотря на их очевидно неправомерный и противоправный характер, до сих пор не отменены.

Помимо названных проблем, можно отметить ещё одну. До сих пор разработанный вот уже около полутора десятилетий назад нормативно-правовой инструмент, регулирующий возможность конкурсной конкуренции и прозрачности при оказании некоммерческих социальных услуг – социальный заказ⁷ – остаётся лишь локально действующим механизмом регионального масштаба, не получившим, к сожалению, общероссийского значения и применения. А между тем поставка товаров или выполнение подрядных работ существенно отличаются от оказания услуги, поскольку в послед-

⁷ Первый вариант проекта федерального закона «О государственном и местном социальном заказе» опубликован: Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А. и др. Государственный социальный заказ. М.: Фонд «НАН», 1995. – 32 с.

нем случае и результат, как правило, нематериален, и качество «продукта» сопоставить не так просто, как в случае с «материальной» поставкой продукции.

Б) Выдвижение и продвижение (внедрение и распространение) гражданских социальных инициатив также может восприниматься как направление гражданской активности, имеющее отдалённое отношение к проблеме коррупции. Однако и здесь есть место процедурам прозрачности управления. Хорошо известно, что для поиска новых решений острых или застарелых, хронических проблем во многих странах мира применяется механизм гранта. Этот механизм следует считать наиболее разумным способом, позволяющим на конкурсной основе произвести отбор эффективного социального решения. И здесь, на основе уже имеющегося и всё растущего объёма материалов, характеризующих практику применения механизма гранта, также можно судить о том, что дефицит прозрачности проводимых конкурсов вкупе с низким уровнем их процедурной проработанности и нехваткой профессиональных знаний у всех субъектов, участвующих в процессе разработки, реализации и оценки эффективности реализованных проектов и программ, в результате приводит как к многочисленным злоупотреблениям, так и к существенной потере финансовых и иных значимых ресурсов.

В) Деятельность, связанная с защитой и продвижением общественных интересов, продиктована пониманием чувства несправедливости в отношении тех или иных групп граждан и нарушении их прав и законных интересов, на несогласии граждан с тем или иным властным решением, нормативным правовым актом, противоправ-

ным действием или на понимании несправедливости, неправильно-сти существующего положения вещей социально активными гражданами, их группами и организациями. Порой, правозащитная деятельность воспринимается властью имущими с раздражением. Однако не следует забывать, что именно такая деятельность позволяет обществу своевременно или, по крайней мере, возможно раньше замечать социально значимые проблемы, приступать к их решению. Повышенная чувствительность позволяет неравнодушным гражданам публично реагировать, обращаясь к власти или к обществу. И прозрачность управления в этом случае становится значимым условием для успешной правозащитной деятельности.

Г) Равным образом это относится и к осуществлению гражданского контроля, который состоит из нескольких возможных элементов: гражданского мониторинга, гражданских исследований, гражданских расследований и гражданской экспертизы. Перечисленные элементы можно назвать инструментарием для последующей осмысленной деятельности по защите и продвижению общественных интересов.

Ограничиваясь здесь только перечислением элементов гражданского контроля, вернёмся к ним несколько позже.

Д) Наконец, осуществление коммуникации между гражданами, властью и бизнесом. Институты гражданского общества способны и призваны делать это. Без общения с гражданами власть не только не может вникнуть в суть всех социальных проблем, но и не способна обрести должного уровня доверия со стороны населения. Для бизнеса такая коммуникация необходима, прежде всего, чтобы

понимать, куда именно могут быть направлены ресурсы, не вовлечённые непосредственно в осуществление коммерческой деятельности. Организуя и содействуя реализации коммуникации, ННКО тем самым обеспечивают возникновение и укрепление взаимосвязей в обществе, способствуют его консолидации вокруг решения насущных, острых и злободневных проблем.

Теперь попробуем сформулировать основные позиции, на которых должен строиться менеджмент прозрачности властных структур на муниципальном уровне. При этом нас интересует именно «терапевтический» уровень противостояния коррупции, не ориентированный, в первую голову, на поиск виновных и их наказание, но предусматривающий превентивный подход, являющийся, разумеется, наиболее рациональным, в том числе, с точки зрения эффективности расходования общественных ресурсов.

Прежде всего, сформулируем опорные принципы или векторы управленческой эффективности. Таковыми можно назвать принципы **профилактики, ориентированности на эффективный результат и коммуникативной интерактивности**, которые, одновременно, допустимо именовать механизмами прозрачности и открытости системы управления. Рассмотрим вышеназванную триаду принципов с позиции организации менеджмента, осуществления вполне конкретных управленческих действий. Основопологающим полем нашего интереса станет выработка, принятие и реализация эффективного управленческого социально значимого решения.

Многочисленные протестные выступления граждан по вопросам нарушения их прав, будь то социальные последствия ФЗ-122,

несанкционированной застройки, противоправного судебного преследования граждан или каких-либо других неправомерных с их точки зрения действий власти, свидетельствуют о проблеме системного непредоставления или запаздывания информации. С жителями, как правило, просто не советуются, не обсуждают те или иные предстоящие управленческие социально значимые решения. Во многом поэтому имидж чиновника в глазах обычных граждан выглядит, мягко говоря, неважно. В то же время качественно иными были бы отношения власти и общества при вовсе не так сложно организованных отношениях, когда процессы выработки, принятия и реализации властных решений были бы согласованы с возможно более широкими слоями общества. С одной стороны, такой подход кажется несколько более сложным и громоздким на пути выработки решения. Однако его всё же следует считать и более рациональным, поскольку тогда значительно снижается риск возможных протестных издержек, а также возникает эффект «разделённой» ответственности.

В этой связи считаю важным сформулировать набор **ценностей**, в совокупности составляющих основу прозрачности.

Во-первых, это **доступность информации и обеспечение целевого информирования**. Просто доступности информации в данном случае недостаточно, поскольку сама по себе информация «пассивна» и предполагает заметную активность граждан по её добыванию, наличие у них соответствующих инструментов и навыков для получения информации. Так, например, в очевидном случае, если властные органы предполагают провести ремонт дома, то раз-

мещение информации об этом не должно ограничиваться объявлением, вывешенным у дверей администрации или помещением его на сайте администрации: «сайт подобен забору, если я не хожу мимо этого забора, то и не вижу того, что на нём написано»; объявления вывешиваются по крайней мере у подъездов, что, очевидно, позволяет гражданам, не имеющим возможности сходить к зданию администрации или выхода в Интернет, быть в курсе событий, непосредственно затрагивающих их интересы.

***Во-вторых,* это готовность к обсуждению возникающих проблем и выработке совместных, взаимоприемлемых решений.**

Казалось бы, кому может быть интересна кухня принимаемых решений, разумеется, при условии, что в этих решениях нет определённого неформального, личного или корыстного интереса. Однако, это и типичное заблуждение, и, одновременно, порочная и дефектная практика, закрепившаяся в виде многосотлетней традиции, мол, «не нашего это ума дело», «начальству виднее» и т.п. Если ставить задачу формирования прозрачной системы управления, то в ней изначально должна быть закреплена идея, что гражданам территории до всего должно быть дело. И, как ни странно, даже если первоначально в мероприятиях, предназначенных для обсуждения вопросов или решений, затрагивающих интересы многих, активных и конструктивных участников будет совсем немного, это не означает, что сама идея плоха или провалилась. Скорее всего, пассивность может быть объяснена простым отсутствием обыкновения адресоваться с вопросами к населению, а у населения – привычки,

что с ним советуются. Первоначальная неконструктивность того или иного участника мероприятия довольно несложно преодолевается аккуратностью составленного регламента, не позволяющего разрушать порядок и ход изначально спланированного обсуждения (если речь, например, идёт о слушаниях, круглом столе или переговорной площадке^{*}), вынуждающего придерживаться темы и утверждённых временных рамок.

Очевидным плюсом такой «дополнительной нагрузки» для власти становится некий элемент делегирования ответственности (если наша «родная» власть вообще готова рассматривать вопрос о собственной ответственности за свою деятельность) от себя – гражданам, принявшим участие в выработке решения.

Вторым положительным свойством становится уверенность самих граждан в том, что решение, в выработке и реализации которого они приняли участие, является в том числе и их детищем. Отсюда их готовность к участию в его последующей реализации. При неучастии населения в выработке и реализации решения вполне реально можно столкнуться с неприятием идеи и сопротивлении ей или, в лучшем случае, с пассивным отношением, что несомненно снижает конечную эффективность предпринимаемых действий.

Наконец, привлечение граждан к такого рода активности постепенно, но неизбежно будет положительно влиять и на уровень

^{*} Данный термин представляется довольно новым. Его нынешнее содержание было предложено общественной организацией (Фонд «НАН»), участвовавшей в I Гражданском Форуме в 2001 году. По сути, переговорная площадка есть способ оперативного планирования совместных действий власти и ННКО – при наличии сформировавшегося в ходе дискуссий и круглых столов единого понимания путей решения той или иной актуальной социальной проблемы.

доверия, который сегодня со стороны граждан в отношении власти можно охарактеризовать как мизерное, исчезающе малое.

***В-третьих*, необходимо назвать овладение технологиями работы, обеспечивающими прозрачность деятельности власти и участия граждан и их объединений в выработке и реализации социально значимых решений, в осуществлении контроля за эффективностью управленческой деятельности в целом.**

Наиболее частым можно назвать случай, когда потребность в контроле за деятельностью властных органов возникает у граждан в ситуациях более или менее очевидного нарушения их прав. Российские граждане терпеливы, однако, когда их терпению приходит конец, возможны и бурные протестные выступления. Собственно, такие выступления зачастую становятся первым шагом к самоорганизации граждан против существующей или возникшей несправедливости. Самоорганизация «против» является простейшей формой самоорганизации и потому легче всего реализуемой. Вовлечённые в проблему, люди постепенно становятся если и не профессионалами в своей области, то наверняка людьми, достаточно хорошо информированными. Вместе с тем, качество общественного контроля на этом уровне остаётся, скорее всего, недостаточным.

Не могут остаться в стороне от осуществления гражданского контроля и уже существующие неправительственные организации. В этой связи важно отметить значимость такого направления развития институтов гражданского общества, как повышение компетентности в сфере собственной деятельности. Самый простой, примитивный, начальный уровень гражданской активности ограничи-

вается, как правило, протестом или помощью целевой группе в виде оказания несложных социальных услуг. Однако, по мере накопления опыта и в случае наличия у активистов ННКО инновационного потенциала и потенциала саморазвития, возникает не только стремление к усовершенствованию собственной деятельности, но и способность к обнаружению дефектов в работе государственных или муниципальных институтов.

В-четвёртых, требуется внимательное отношение ко всем точкам зрения и высказываемым замечаниям.

«На всякого мудреца довольно простоты». Правило универсально: какими бы умными и профессионально подкованными ни были специалисты в области государственной (или муниципальной) политики, всегда остаётся вероятность, что разработчики что-то не учли или не доглядели. Широкое и, желательно, разумно структурированное обсуждение той или иной темы, дискуссии по животрепещущим проблемам способны получить о них дополнительные сведения, лучше понять те или иные точки зрения, обнаружить те или иные просчёты, а то и вовсе выявить ранее не звучавшие, новые идеи. И даже если ничего нового в обсуждении не прозвучало, сам по себе процесс обмена мнениями (так называемый, *делиберативный процесс*^{*}) позволил повысить уровень доверия граждан к принимаемому и реализуемому решению. **Доверия – свойства, составляющего основу социального капитала любого общества.** Тем не менее, конечно важно, чтобы те или иные замечания, появляющиеся в ходе обсуждений, носили конструктивный

^{*} Делиберативный процесс: от латинского *deliberare* – обдумывать, взвешивать.

характер, то есть, содержали осмысленные предложения, направленные на усовершенствование принимаемого решения, на улучшение обсуждаемых проектов документов или материалов.

В качестве ключевой точки и, одновременно, базового инструмента приложения гражданской активности можно взять процесс разработки, принятия и реализации бюджета муниципального образования. Такой уровень внимания к данному инструменту определяется, с одной стороны, справедливостью формулы «экономика – есть концентрированное выражение политики», а с другой – тем обстоятельством, что в этой сфере уже сегодня существуют вполне технологичные подходы, которые могут быть проанализированы и с некоторой, возможно необходимой, доработкой использованы в других ситуациях и для других инструментов. Для проведения этой работы применима социальная технология «прозрачный бюджет»⁸. Основу данной социальной технологии составляют три неотъемлемых элемента:

- определение уровня прозрачности бюджета, ясности и понятности его основных, социально значимых позиций и положений.
- прикладной бюджетный анализ;
- обеспечение общественного участия в бюджетном процессе.

⁸ Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник./ Под общ.ред. А.С.Автомова. М.: Фонд «НАН», 2003. – 420 с.

Стоит обратить внимание на то, что названные элементы вполне укладываются в предложенную ранее триаду принципов управленческой эффективности.

Степень прозрачности бюджета, равно как и прикладной бюджетный анализ, хотя и требуют некоторого заметного предварительного уровня готовности к аналитике экономически значимой информации, тем не менее, не представляются задачами, непосильными для представителей ННКО.

Например, в 1999 году автору, кстати, не имеющему специального экономического образования, довелось принять участие в анализе проекта бюджета города Москвы на 2000 год. Изучив его, мне удалось обнаружить существенную статью недопустимых бюджетных расходов. Так, компенсация расходов по обслуживанию нежилых помещений города предполагала выделение в масштабах годового бюджета суммы равной 210 млн. рублей, по тем временам даже для московского бюджета деньги – немалые. Проект бюджета предусматривал израсходовать на содержание 1 м² нежилого помещения всего-то 5 рублей... Однако очевидно, что эксплуатация нежилых помещений огромного города должна быть ни в коем случае не дотационной частью бюджета, а, скорее, наоборот, прибыльной его статьёй*.

Надо отметить и то обстоятельство, что анализ бюджета зачастую бывает осложнён самой формой его представления. Обычно граждане либо знакомятся с тремя страничками, опубликованными

* Знакомство с проектом бюджета на 2001 год выявило некоторое изменение методологии представления информации, исключающее возможность подобной проверки финансовой эффективности управления нежилыми помещениями в г.Москве.

в газете, понять что-либо из которых просто не представляется возможным, поскольку вся информация как бы «защита» внутри крупных разделов бюджета; либо видят перед собою многостраничные, страниц в 700, «простыни», в которых точно так же сложно разобратся, но легко потеряться. Собственно, поэтому организация, многие годы занимающаяся этой проблематикой – Санкт-Петербургский Центр «Стратегия» – регулярно разрабатывает адаптированный вариант бюджета города, приурочивая эту работу к общественным слушаниям по проекту бюджета города на предстоящий год. В этом смысле опыт данной организации представляется очень интересным и заслуживающим широкого распространения⁹.

Если первые две позиции технологии «прозрачный бюджет» являются всё же не очень простыми и, как правило, требуют привлечения специалистов-экономистов или уж во всяком случае – внимательного и детального знакомства с методиками работы, то третий элемент предполагает возможно более широкое участие самих жителей, их активных групп и объединений в обсуждении проекта бюджета и, в последствии – в его реализации, контроле выполнения и в оценке итогов.

В основе **публичных слушаний**, так же содержащих определённый набор необходимых действий, лежат ранее уже названные принципы профилактики, целенаправленности на достижение определённого, социально значимого эффекта и интерактивности.

⁹ Значительный объём информации по данной теме можно найти на сайте названной организации: www.strategy-spb.ru.

Так, слушания по **проекту** бюджета важны уже тем, что проводятся до того, как главный экономический инструмент власти принят, то есть ещё имеется возможность повлиять на его содержание. Предложения, звучавшие на слушаниях и учтённые представителями властных органов, являются очевидным примером не только улучшения нормативного правового акта, но и, до некоторой степени, разделения ответственности за бюджет между властью и социально активными гражданами и их группами. А интерактивная форма такого взаимодействия, помимо всего прочего, способна заметно повысить уровень доверия граждан к власти.

2. Инструменты прозрачности управления

Рассмотрим основные инструменты управления, позволяющие обеспечить высокий уровень прозрачности власти и открытости для непосредственного участия граждан в осуществлении управления, как это вытекает из текста части 1 статьи 32 Конституции РФ.

Принимая во внимание, что **публичные слушания по бюджету** являются частным случаем слушаний по вопросам высокой социальной значимости, стоит остановиться подробнее на описании данного инструмента прозрачности власти.

1) Публичные слушания.

Для обеспечения активного включения и участия граждан и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении необходимо внедрение и применение такой формы влияния на принятие властных, социально значимых решений, как общественные слушания. Процесс выработки органами публичной власти

решений в интересах граждан, должен, кроме механизмов делегирования таких полномочий политическим институтам, содержать возможности регламентированного непосредственного влияния на систему государственного и муниципального управления. Общественные слушания, как одна из таких процедур¹⁰, предполагающая широкий спектр обсуждений – от проектов принимаемых решений и правовых норм: законов (в том числе о бюджете, например, на основе профессионально проведенного прикладного анализа¹¹), указов, постановлений, распоряжений и т.п., до конкретных вопросов правоприменительной практики, способны одновременно содействовать реализации задач профилактики коррупции, принципов интерактивности, прозрачности и открытости.

Обратим внимание на некоторые, важные, на наш взгляд, элементы данного инструмента.

- Период проведения.

Хорошо известно, что процесс выработки и принятия решений имеет более или менее строго установленные процедуры. В некоторых ситуациях, как, например, при разработке бюджета, существенными являются и сроки подготовки документов. Поэтому желательно, чтобы период организации и проведения слушаний был таков, чтобы их результаты могли быть учтены органами власти, принимающими соответствующее решение.

¹⁰ Общественное участие в бюджетном процессе. Сб.ст.// Под ред. Т.И.Виноградовой. СПб.: Гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 2002. – 220 с.

¹¹ Технология прикладного бюджетного анализа подробно описана: Прикладной бюджетный анализ/ Под ред. Т.И.Виноградовой, В.А.Бескровной. – СПб.: Гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 2001. – 250 с.

В этом случае имеет смысл из общего массива публичных слушаний выделить публичные слушания по проекту бюджета, поскольку они, в абсолютном большинстве случаев, должны проходить в строго установленные для этого сроки.

В качестве примера такой временной регламентации можно привести следующий проект закона города Москвы.

Проект

Закон города Москвы

«О внесении дополнения в Закон города Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»

Статья 1. Подпункт (б) пункта 4 статьи 25 Закона изложить в следующей редакции:

«б) второй этап – формирование проекта бюджета города на очередной финансовый год (апрель – июнь текущего года), проведение общественных слушаний и внесение проекта закона города Москвы о бюджете города в Московскую городскую Думу».

Статья 2. Абзац 2 статьи 26 Закона изложить в следующей редакции:

«Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, общественные и иные неправительственные некоммерческие организации, граждане, другие получатели бюджетных средств».

Статья 3. Дополнить Закон статьей 41¹ следующего содержания.

«В целях обеспечения прозрачности бюджета города Москвы и повышения степени общественного участия в бюджетном процессе, Комитет общественных связей Правительства Москвы, в сроки, установленные для этого Правительством Москвы, организует проведение публичных слушаний по итогам общественной экспертизы проекта бюджета, подготовленного Правительством Москвы для рассмотрения на заседании Правительства Москвы. Выработанные в ходе указанных слушаний предложения также доводятся до сведения Мэра Москвы, Правительства Москвы и Московской городской Думы».

Статья 4. Вступление в силу настоящего Закона.

Настоящий Закон вступает в силу через три месяца после его официального опубликования.

Правительству Москвы в течение трех месяцев со дня опубликования настоящего Закона разработать и принять примерные положения о порядке проведения общественных слушаний в городе Москве и о порядке проведения общественной экспертизы.

Мэр Москвы

Необходимо обратить внимание на саму возможность для ННКО участия в слушаниях. При этом, разумеется, бюджетный процесс не должен зависеть от того, успевают или нет структуры гражданского общества подготовить предложения для проекта бюджета. Нерасторопность или неконструктивность критики станет просто признаком неготовности к осуществлению ответственных социально значимых действий.

- Оповещение участников, рассылка информации, формирование пакета раздаточных материалов^{*}.

Помимо представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, для участия в публичных слушаниях в обязательном порядке должны приглашаться представители органов исполнительной власти от всех социально значимых направлений деятельности, а также депутатский корпус. Нынешний уровень культуры межсекторного взаимодействия таков, что участие в подобных мероприятиях принимают лишь отдельные представители

^{*} Начиная с самого раннего этапа, есть смысл говорить о необходимости правового регулирования данного мероприятия. При этом, естественно, крайне желателен публичный, гласный и открытый процесс выработки регламента слушаний в том регионе или муниципальном образовании, где они будут проходить.

власти, как правило, одни и те же. Пожалуй, лишь в последнее время положение начинает несколько меняться к лучшему.

Одновременно с приглашением должны рассылаться материалы, по предмету которых состоятся слушания. Подбор материалов – существенный элемент подготовки слушаний.

В рассылаемый пакет, как правило, входят само приглашение, предварительный вариант проекта обсуждаемых документов, необходимые приложения. Использование сети Интернет и электронной почты позволяет с успехом решать эту задачу без значительных расходов.

Если речь о слушаниях по проекту бюджета, то здесь без его адаптированного варианта не обойтись.

- Сбор предложений, формирование повестки дня заседания и порядка выступлений.

Не рассматривая подробно формальные детали, хотя и важные, но, как правило, не затрагивающие содержательного наполнения слушаний (составление списка выступающих, временной регламент мероприятия и пр.), отметим, что, помимо основных выступающих, в перечне которых желательно чередование представителей власти и гражданского общества, некоторый, достаточно заметный отрезок времени слушаний должен быть выделен для не запланированных заранее выступлений, для прений и дискуссии; в особенности это касается слушаний по проекту бюджета. Излишняя зарегламентированность действия будет способствовать возникновению впечатления манипуляции. При этом, уверен, сама по себе возможность общения является очень важной для активных граж-

дан, тем более, если какие-то, достаточно существенные предложения окажутся учтёнными в дальнейшем.

И, конечно, к слушаниям должен быть подготовлен текст проекта их рекомендаций.

- Ведение мероприятия.

Выполнение данной функции, хотя и может восприниматься чисто формально, тем не менее, является очень важным элементом слушаний.

Поскольку сами темы слушаний имеют высокую социальную значимость, вовсе не редки случаи, когда обсуждение проходит при повышенном эмоциональном фоне. В связи с чем контроль над ведением мероприятия становится серьёзной организационной задачей, и к ведущему слушаний в таком случае должны предъявляться определённые требования по обеспечению корректности ведения, соблюдению временного и тематического регламента, готовности к открытому, но доброжелательному и конструктивному обсуждению.

- Фиксация, обработка и оформление результатов обсуждения (рекомендаций), доведение их до властных органов, учёт мнений и контроль реализации предложений.

Самыми верными способами фиксации результатов слушаний можно назвать ведение видео- и аудиозаписи или стенографирование. Однако способы эти не дешёвы. Поэтому, желательно, чтобы основные позиции участников слушаний и положения их выступлений были зафиксированы ответственным за эту часть слушаний

человеком, имеющим навыки, если не стенографирования, то хотя бы конспектирования.

Внимание к прозвучавшим предложениям представляется очень важным, поскольку позволяет не столько потешить чьё-либо самолюбие, сколько обнаружить ценные зёрна в общем объёме произносившихся речей. Пока на практике зачастую реализуется модель властных действий по принципу «мы тут посоветовались, и я решил». При этом собственно решение никоим образом не опирается на материалы и предложения, собранные, озвученные в ходе слушаний и зафиксированные в качестве их результата. В этом случае необходимо учесть, что уже одно это обстоятельство способно качественно снизить удовлетворённость граждан и их объединений проведёнными слушаниями. Хотя, разумеется, российские граждане и любят «просто поговорить».

Контроль выполнения учтённых предложений так же необходим. Событийный поток способен «смыть» результаты прошедших слушаний, если вам не удастся проконтролировать, что из некогда одобренного оказалось реализованным.

Помимо общественных слушаний, для обеспечения обмена мнениями, обсуждения актуальных вопросов на основе непосредственного общения могут быть использованы и многие другие формы взаимодействия общественности с властными органами: конференции, круглые столы, семинары и другие мероприятия. Некоторая более высокая детализация процедуры проведения публичных слушаний объясняется тем, что большинство элементов данной технологии с успехом могут быть использованы при проведении

других мероприятий, имеющих целью широкое публичное обсуждение социально значимых проблем региона или местного сообщества.

2) Участие в заседаниях властных органов.

Для более детального ознакомления институтов гражданского общества с существом разрабатываемых и принимаемых решений может предусматриваться процедурно оформленная возможность участия их представителей в заседаниях властных органов, посвящённых тем или иным социально значимым темам. В этом случае, при рассмотрении какого-либо «профильного» вопроса приглашаются представители соответствующих ННКО. В случае, если общественность муниципального образования более консолидирована, тогда на заседания представительных или исполнительных органов могут приглашаться представители таких объединённых, ассоциированных структур. Наиболее удобным образом может регламентироваться участие представителей ННКО, входящих в те или иные общественно-государственные или ассоциированные общественные структуры, например, общественные советы или общественные палаты. Такое партнёрство для власти представляется более удобным, поскольку позволяет иметь непосредственный контакт со вполне конкретными представителями гражданского общества, а также, при определённом уровне консолидации самих институтов гражданского общества, иметь дело с их солидарной позицией. Однако для самих ННКО данное представительство не должно означать, что все остальные представители общественных объединений и иных некоммерческих организаций не могут быть допущены;

иначе тогда такие ассоциированные структуры становятся моно-польным каналом информации и обратной связи с властью, что сужает возможности общения граждан с властью и потому совершенно не приемлемо.

3) Общественные советы (палаты).

Сама по себе эта форма появилась в России достаточно давно. Так, более 10 лет существует Общественная Палата Омской области; сегодня общественные палаты и общественные советы существуют во многих российских регионах, их более 50 в 34 субъектах РФ. По мере разработки и принятия ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹² количество общественных палат и аналогичных им советов и иных общественных органов в субъектах РФ существенно возросло¹³.

В качестве основных функций общественных палат (советов) можно сформулировать следующие:

- содействие в защите общественных интересов и в поддержке гражданских инициатив;
- обеспечение и осуществление коммуникации между властью, бизнесом и институтами гражданского общества;
- обеспечение возможности и осуществление гражданского контроля над деятельностью властных органов.

Под гражданским контролем, являющимся одним из самых ответственных элементов обеспечения прозрачности власти и при-

¹² Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, №15, ст. 1277.

¹³ Достаточно подробно информация о созданных общественных палатах в регионах России представлено на сайте проекта «Диалог» программы IREX: <http://karta.irex-dialog.ru/zakon/01opalat.shtml>.

нимаемых властных решений, *понимается совокупность действий по осуществлению мониторинга, проведению гражданских исследований и расследований, а также гражданской экспертизы*. Такие действия имеют целью повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и учреждений, а также должностных лиц указанных органов и организаций в процессе выработки и реализации ими государственной и/или муниципальной политики¹⁴.

Несмотря на высокий потенциал данной организационной формы взаимодействия, способность содействовать серьёзному повышению уровня прозрачности власти, и федеральная Общественная палата, сформированная на основе федерального закона¹⁵, и региональные и муниципальные палаты и советы зачастую становятся просто ещё одним инструментом манипуляции общественным мнением и маломощными, только зарождающимися, неопытными институтами гражданского общества. Причиной тому можно назвать как патерналистское отношение власти к гражданам и их институтам, так и сохраняющееся у населения, даже в структурах его наиболее активной части, социальное иждивенчество.

Инициаторам создания палат или советов желательно понимать, что этот инструмент должен сохранять содержательную рав-

¹⁴ С текстом Концепции осуществления гражданского контроля в РФ можно ознакомиться: http://www.nan.ru/?f=soc_pol/stat/&p=3.

¹⁵ Проблемы формирования палат, дефектов правового регулирования их деятельности проанализированы на сайте общественного движения «Мы граждане!»: www.citizens.ru. На сайте приводятся также альтернативные варианты концепций Федеральной Общественной палаты.

ноудалённость как от подобия трибуны в Гайд-парке, где каждому разрешено поговорить, но толку от таких разговоров немного, так и от затхлой застойной заорганизованности, при которой сама форма заседаний становится важнее сути рассматриваемых вопросов, а вся работа данного общественного органа сводится к торжественным посиделкам, взаимным награждениям друг друга почётными знаками и медалями, более или менее удачному «лоббированию» представителями таких органов интересов своих собственных или своих организаций и практически бездумному одобрению всего, что делает власть. В этом случае орган достаточно быстро вырождается, так и не становясь реально действующим институтом гражданского общества.

Российская традиция приглашать в такие органы «знатных», но, к сожалению, как правило, не очень работоспособных представителей «элиты» оборачивается созданием ещё одного «свистка», смысл существования которого ограничивается его однотонным звуком. Поэтому, даже на самом раннем этапе создания палаты или совета необходимо обсуждать с представителями власти (а без их участия в создании палат или советов существование таких органов так же представляется слабо реализуемым) вопросы не только сугубо структурно-организационные, кто и какие посты в палате (совете) будет занимать и какие комиссии создаются, но и сугубо функциональные, а именно:

- каковы процедуры публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, самих правовых норм, тех

или иных актуальных вопросов жизнедеятельности местного самоуправления или региона;

- каким образом органы власти планируют учитывать решения совета (палаты);
- порядок обеспечения деятельности общественной палаты (совета), а также её обеспечение всей информацией, которая может быть предоставлена без нарушения норм законодательства;
- как будет осуществляться гражданский контроль за деятельностью властных органов со стороны общественной структуры, её представителей;
- порядок участия представителей совета (палаты) в заседаниях органов публичной власти.

Особо необходимо отметить, что палаты (советы) могут образовываться не только по территориальному принципу (на федеральном уровне, в регионах, в муниципальных образованиях), но и по функциональному признаку – в качестве примера можно привести недавно созданную Общественную палату по образованию в г.Москве¹⁶. Такой подход позволяет сконцентрироваться на развитии общественного участия в осуществлении государственной или муниципальной политики в какой-либо конкретной, социально значимой тематической области.

4) Конкурсы (грант и социальный заказ).

¹⁶ С информацией о деятельности Палаты можно ознакомиться на её сайте: www.opom.ru.

Оценивая совокупность проблем властного управления социальной сферой, вполне допустимо сказать, что наиболее острыми и актуальными являются проблемы дефицита социальных инноваций и чрезвычайной монополизированности рынка социальных услуг при недостаточности использования ресурсов ННКО в качестве структур, способных оказывать данные услуги эффективно и результативно*.

Двумя основными социально-правовыми механизмами, способными удовлетворить потребности властных органов в социальных инновациях и в оказании эффективных социальных услуг, являются, соответственно, грант и социальный заказ.

Одним из наиболее действенных инструментов прозрачности власти перед гражданами является система конкурсов, реализуемых для тех или иных государственных (муниципальных) потребностей. Однако и здесь существует множество подводных камней, препятствующих успешной реализации данного механизма прозрачности власти.

На муниципальном уровне значительную долю социально значимой деятельности занимают социальные услуги гражданам. В этой сфере в России до сих пор в значительной мере сохраняется государственная (муниципальная) монополия, будь то услуги жилищно-коммунальные или связанные с социальным обслуживанием нуждающихся групп населения.

* Под эффективной и результативной социальной услугой в данном случае понимается такая услуга, оказание которой позволило конкретному лицу – получателю данной услуги, существенно, измеримо или ощутимо повысить собственную способность к дальнейшему самообеспечению.

Поскольку монополия, как и всегда, не позволяет успешно решать задачу эффективного управления, вследствие такого положения дел в социальной сфере возникает определённый застой в выработке более эффективных и инновационных решений. Здесь также весьма высоки коррупционные риски. Равным образом, при организации псевдо-конкурсных процедур данные риски многократно возрастают и становятся практически неизбежными.

Таким образом, ключевыми приоритетами при распределении бюджетных средств на выработку инновационных и социально эффективных решений с использованием механизма гранта (разновидности целевого субсидирования), а также на оказание социальных услуг на конкурсной основе по механизму социального заказа становятся следующие:

А) Ясные и точные формулировки правовых норм, не допускающие возможности административного произвола, произвольной и расширительной трактовки;

Б) Корректные и значимые критерии и индикаторы эффективности осуществляемых услуг. Казалось бы, позиция очевидная; однако, учитывая нынешний, очень невысокий уровень знаний в России в области оценивания эффективности реализации социальных программ и социальной политики в целом, внимание к этой части необходимо повышенное;

В) Обеспечение неукоснительного соблюдения предусмотренных нормами процедур, включая предупреждения возможных злоупотреблений и конфликта интересов на этапе проведения экспертизы, принятия окончательного решения и делая особенный акцент

на этих составляющих в процессе проведения конкурсов. Выполнение названных условий реально только при возможно большей прозрачности названных процедур.

Отмечая неразвитость оценочной деятельности в области формирования и реализации социально значимых проектов и программ, следует сказать о том, что это приводит как ко множеству ошибок в их планировании и осуществлении и к отсутствию реальной оценки их промежуточной и итоговой эффективности, так и к прямому управленческому произволу и злоупотреблениям, в значительной части случаев коррупционно противоправным. Ныне распространённая практика свидетельствует, что решения, принимаемые ответственными сотрудниками региональных или муниципальных органов, не всегда соответствуют рекомендациям экспертов; решения существенно расходятся с такими рекомендациями, что, конечно же, в принципе недопустимо, поскольку соображения вроде «пусть выиграют все по чуть-чуть» или «правильные организации» по сути дискредитируют сам принцип использования экспертных оценок. Неоднократно сталкиваясь с такими случаями, в том числе при распределении грантов федеральной Общественной палаты, могу сказать, что произвольные решения могут попросту уничтожить проектный формат, поскольку проект представляет собою всё же не случайный набор мероприятий, которым можно жонглировать по произвольному усмотрению, а комплекс взаимно обусловленных действий. И, например, неоправданное сокращение выделяемого финансирования приводит к заметному искажению, а то и полному разрушению первоначального замысла. Ещё хуже, ко-

гда действует принцип: «выиграли лучшие – и вот эти». В этом случае конкурсность уничтожается на корню и начинает действовать банальный фаворитизм, основанный в конечном счёте на коррупционной основе.

Содержательные результаты выполненных проектов и программ также мало кого интересуют. Связано это с тем, что в российском праве практически отсутствуют регулирующие этот вид деятельности правовые нормы и стандарты оценки, наблюдается жестокий дефицит или крайне низкий уровень знаний у специалистов, привлекаемых для осуществления оценочных действий.

Таким образом, при обращении к таким инструментам прозрачности власти, как конкурсы, желательно иметь ввиду вышеназванные дополнительные риски и предусматривать необходимые предварительные кадрово-образовательные и нормативно-правовые действия, а также непрерывный мониторинг существующей правоприменительной практики.

5) Договоры между ННКО и органами публичной власти.

Одной из форм, документарно фиксирующих итог практического взаимодействия, той или иной состоявшейся переговорной площадки с участием ННКО и органов публичной власти, могут служить договоры о взаимодействии (социальном партнёрстве^{*}). Такие договоры могут принимать как периодический, так и постоянно действующий характер, вне зависимости от персонального состава того или иного властного органа. Используя опыт заключения

^{*} Желательно не путать с аналогичными по названию договорами между органами власти, бизнесом и профсоюзами, являющимися всё же договорами **социально-трудового партнёрства**.

таких публичных договоров в ряде стран Запада (прежде всего, «compact» в Великобритании¹⁷ и «accord» в Канаде¹⁸), уже в течение ряда лет практикующих различные способы формирования и заключения общественных соглашений, неправительственные организации России смогут придать партнерству с органами публичной власти нормативно закреплённый, системный характер.

Являясь документом публично-правового характера, подобный договор, конечно же, не может стать поводом для обращения в суд и предметом судебного рассмотрения, впрочем, это и не нужно. Он представляет собой важный документ, публично подтверждающий добровольное согласие сторон (прежде всего, власти и ННКО) на выполнение взятых на себя общественных обязательств.

И, хотя в России до сих пор эта форма остаётся фактически не реализованной, разработки такого рода уже имели место несколько лет назад¹⁹.

Не останавливаясь детально на описании данной технологии, имеет смысл всё же отметить основные составляющие общественного соглашения (договора), которое может заключаться между

¹⁷ Опыт заключения комплексных договоров, подобных т.н. «компактам» Великобритании постепенно начинает распространяться и в России: подробнее см.

<http://pravo.org.ru/direct/iv/ak.htm>

¹⁸ An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Ottawa, December 2001.

¹⁹ Текст Меморандума о совместных действиях между Правительством РФ и организациями, действующими в интересах детей, в области формирования и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации, а также описание технологии Общественного Договора опубликовано в статье: Хананашвили Н.Л. Описание Общественного договора как социальной технологии (на примере договора о формировании и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации).: http://www.nan.ru/?f=soc_pol/stat/&p=5.

властными органами любого уровня и сообществом ННКО, действующих на конкретной территории или в какой-либо области социально значимой деятельности.

А) Описание нынешнего положения, некая отправная позиция состояния дел на территории или в той области социальной сферы, в которой заключается соглашение. Такое описание, хотя и не чрезмерно подробное, должно присутствовать, прежде всего, для понимания сторонами соглашения реальной ситуации.

Б) Определение общих ценностей и принципов, на которых будет строиться партнёрство. Сложнее всего обстоит дело с выстраиванием каких-либо стратегий (а любое соглашение, если только это не простая, ни к чему не обязывающая декларация, представляет собою некое подобие, форму стратегии) в отсутствие общей ценностной основы и готовности сторон руководствоваться определёнными базовыми принципиальными установками;

В) Формулирование общей цели и задач, реализуемых в рамках заключаемого соглашения. Этап целеполагания представляется столь же существенным, поскольку позволяет формулировать конкретные векторы совместного, слаженного движения. Вместе с тем, данный этап важен и для общего понимания, куда следует идти;

Г) Изложение основных действий, которые будут предприниматься сторонами соглашения в течение установленного соглашения срока.

Помимо перечисленных, так называемых «внутренних» позиций, относящихся непосредственно к сторонам соглашения, его текст может также содержать и положения, адресованные к внеш-

ним субъектам. Так, например, если соглашение заключается между сообществом ННКО и органом исполнительной власти, то ряд статей соглашения может быть обращено к власти представительной или судебной – естественно, с использованием должных форм текстуального обращения, поскольку и та, и другая ветвь власти являются независимыми. Возможно и приглашение к сотрудничеству таких внешних субъектов, как бизнес-сообщество или средства массовой информации (СМИ).

А дальше необходим контроль за реализацией принятого соглашения...

Итак, вполне правомерно будет сказать, что для полномасштабного внедрения данного инструмента прозрачности власти, содержащего добровольно принимаемые на себя обоюдные обязательства органов публичной власти и сообщества институтов гражданского общества, необходима лишь «политическая воля» власти и должный уровень консолидации ННКО-сообщества.

Несколько более сложной, хотя и, несомненно, более значимой, формой общественного соглашения может считаться трёхстороннее соглашение, в разработке и реализации которого, в качестве одной из сторон принимает участие и сообщество социально ответственных бизнес-организаций, действующих на данной территории или в данной сфере социально значимой деятельности. Такое соглашение могло бы стать аналогом более узкой формы партнёрства, так называемых трёхсторонних соглашений, относящихся к сфере регулирования социально-трудовых отношений.

6) Приёмные.

Если предыдущую форму взаимодействия, обеспечивающую прозрачность властных органов вполне обоснованно можно назвать одной из наиболее сложных и с точки зрения формулирования, и, тем более для безукоризненного и неукоснительного выполнения его сторонами, то деятельность приёмных, учитывая богатые советские традиции, является, можно сказать, традиционной. Тем не менее, и для данной формы прозрачности власти перед гражданами и обратной связи с ними есть что предложить. Обращаясь к истории существования приёмных, несложно вспомнить, что результатами жалоб граждан становились, как правило, поручения отреагировать, «спущенное», поручаемое тому самому органу, на который люди жаловались. Это, естественно, делало подобный способ обратной связи с населением практически бесполезным.

Поэтому, если всё же представить, что у приёмных может быть благополучное будущее, то это, предположительно, должна быть форма, с помощью которой возникают реальные рычаги влияния на исправление тех или иных совершённых представителями власти ошибок или намеренно противоправных действий. Однако для этого необходимы качественные изменения в системе отношений «гражданин – чиновник». Зависимость успешной карьеры во властных структурах должна определяться не благоволением начальства, а хорошими откликами со стороны «подведомственного» населения.

7) Электронное правительство.

Согласно определению, предлагаемому Всемирным банком, под электронным правительством понимается использование ин-

формационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним²⁰.

Согласно определению, данному в федеральной целевой программе «Электронное правительство», таким правительством именуют систему государственного управления, построенную на основе системы электронных средств обработки, передачи и распространения информации.

Основные направления деятельности в рамках программы, реализация которой была намечена на период 2002-2010 годов, сформулированы следующим образом:

А) Совершенствование регулирования в сфере информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

Б) Обеспечение информационной прозрачности и открытости государства для гражданского общества, создание предпосылок для эффективного взаимодействия между государством и гражданами на основе широкого использования ИКТ.

В) Модернизация органов власти, государственного и муниципального управления посредством внедрения ИКТ.

Г) Взаимодействие государства с хозяйствующими субъектами и создание предпосылок внедрения информационных технологий в реальный сектор.

Д) Образование, наука и развитие кадрового потенциала, поддержка общедоступных баз данных и электронных библиотек.

²⁰ С более подробной информацией об электронном правительстве можно ознакомиться на сайте: http://www.politanaliz.ru/art_list_20.html.

Е) Содействие развитию независимых СМИ посредством внедрения ИКТ.

Ж) Развитие инфраструктуры публичных сетей доступа.

Надо сказать, что, несмотря на первоначально предусмотренный, серьёзный объём финансовых средств, запланированных на её реализацию, в итоге финансирование было уменьшено многократно, что, с одной стороны, собственно, обусловило низкую результативность Программы, а с другой – продемонстрировало реальное отношение властных органов к самой проблеме прозрачности своей деятельности перед гражданами²¹.

Вместе с тем. в отдельных регионах России, например, в Республике Татарстан, концепция электронного правительства в той или иной мере реализуется на практике²².

Данный, безусловно передовой, подход принят к выполнению на государственном уровне и в Республике Казахстан²³.

8) Публикации, широкое информирование через СМК (разовые, регулярные материалы, рубрики), рассылки, разовые просветительские и периодические издания.

Сегодня средства массовой информации и коммуникации (СМК) являются для властных органов достаточно привычным инструментом. Однако до тех пор, пока они используются в сугубо прагматических, как правило, пропагандистских, целях, уровень доверия к ним граждан, а следовательно и их влияние на «думаю-

²¹ Более детально с информацией по теме можно познакомиться на сайтах:

<http://www.zeka.ru/e-gov/facts/erussia/>,

²² <http://prav.tatar.ru/rus/egov.htm>.

²³ <http://www.e.gov.kz/wps/portal>.

щих» граждан будет оставаться незначительным. Если, конечно, власть не хочет иметь «в своём распоряжении» послушных солдатиков, не размышляющих и исполнительных. Такие, разумеется, удобны для манипуляций, но в условиях информационного общества и неотвратимой перспективы цивилизации знаний шансов на долгосрочный и устойчивый успех у вертикально организованных обществ не много.

Таким образом, для названных инструментов более важным свойством становится их насыщенно информационный и просветительский характер, ориентированность на предложение информации, требующей размышления и осмысления.

9) Экспертные структуры, рабочие группы, исследовательские коллективы.

Максимально возможная открытость власти, равно, как и регламентированный порядок участия граждан в осуществлении контроля представляется одним из основополагающих условий для обеспечения высокого уровня доверия в обществе – основы его **социального капитала**. Однако и гражданам, и их объединениям важно иметь определённые знания и навыки, которые сегодня, подчас и у самого государства и его институтов отсутствуют. Речь в данном случае о так называемом **содержательном аудите**. В области российского финансового и экономического права такого сложносоставного понятия нет, а под просто аудитом понимается в основном проверка целевого характера расходования средств, прежде всего бюджетных. Однако в экономике есть, помимо параметра цели, ещё и параметр рациональности расходов. Причём это каса-

ется не только экономичности тех или иных приобретений или трат, но и об отдаче, эффекте от произведённых расходов. И сложность заключается в том, что властные решения, как правило, относятся не к сфере экономики, где единицы измерения эффекта достаточно просты, а к области социальной политики. Высокопрофессиональная деятельность в этой сфере – продукт ценный, требующий внимания и поддержки со стороны государства. Казалось бы, зачем поддерживать деятельность структур, вовсе не всегда совпадающую с мнением и действиями власть имущих. Нередки и случаи, когда независимые от государственных или муниципальных структур организации предлагают решения, направленные в сторону, противоположную принятым властным решениям. Всё дело в том, что наиболее эффективными являются не те решения, которые принимаются единогласно и без сомнений, а те, что прошли не один этап анализа и критического осмысления.

Предположительно, через процедуры публичного обсуждения, прежде всего, с экспертными организациями, должны проходить и идеи о создании новых чиновничьих структур, их подразделений. Во избежание чрезмерного возрастания бюрократического аппарата должна действовать презумпция доказывания необходимости организационно-структурного решения той или иной проблемы.

Учитывая важность активного включения граждан не только в процессы обсуждения уже принятых властных решений, но и более раннего вовлечения в процедуры выработки требуемых социально значимых действий, можно отметить, что формирование всё новых и новых исследовательских коллективов представляется задачей

очень важной. Такого рода коллективы стали возникать сперва в США, начиная с середины XX века в виде так называемых мозговых центров (*think tanks*).

Финансированию научных исследований в гуманитарной сфере России сегодня очевидно недостаёт комплексности и системности. Такие исследования не имеют прямого социально-экономического эффекта. Однако это вовсе не означает, что они не нуждаются в существенных средствах и иных ресурсах. Вполне реально формирование государственных и негосударственных научных комплексов, именуемых в современной литературе «фабриками мысли» или **центрами публичной политики**. В последнем случае они вполне могут выполнять роль научно-исследовательских лабораторий для выработки отдельных или комплексных решений в сфере публичной политики, в области так называемой «мягкой безопасности»²⁴. В последние годы в России стали активно развиваться названные формы интеллектуальной деятельности, которые должны представлять для власти безусловный интерес.

В рамках деятельности различных общественных или общественно-государственных структур зачастую используются временные коллективы (временные органы или рабочие группы), которые, не являясь жёсткими, нормативно упорядоченными организационными структурами, обладают, возможно, вследствие этого, несколько большей креативностью и оперативностью.

²⁴ Публичная политика в сфере мягкой безопасности: Балтийское измерение. Сб. ст.// Под ред. А.Ю.Сунгурова, Л.Н.Проскуряковой, Д.О.Торхова. – СПб: «Норма», 2003. – 160 с.

И, разумеется, наиболее эффективным способом упреждающего действия следует назвать подход, предусматривающий систему непрерывного изучения тех или иных аспектов или предметных областей социальной сферы, осуществления различных соционаучных, в том числе социологических наблюдений и исследований. Только такие постоянные исследования позволяют с должной степенью уверенности говорить о понимании происходящего с обществом и о реальных перспективах, опасностях, вызовах и имеющихся резервах.

10) Другие формы взаимодействия, повышающие прозрачность и доступность власти.

Многообразие форм обратной связи органов публичной власти и общества с каждым годом растёт. Это и телефоны доверия, различные линии прямой связи, прямые эфиры, электронные форумы, блоги, странички в сети Интернет и прочие. Сейчас и у Президента РФ появился свой блог в Интернете. Однако множество таких форм требуют не просто технических решений, с которыми сегодня нет проблем, но и определённого уровня взаимного доверия. Можно активно выступать в электронных СМИ и в прямых эфирах, однако, при невысоком уровне доверия к словам и действиям представителей власти общение становится пустой формальностью. Известны случаи, когда в российском регионе вопросы в прямом эфире записывались заблаговременно, и всё действо представляло собою только тщательно срежиссированную постановку, рассчитанную на внешний эффект. Понятно, что видимость непосредственного общения ровным счётом не даёт никаких практических ре-

зультатов, если не считать чувства неловкости, испытываемого участниками, обладающими хоть в какой-то мере способностью стыдиться публичного лицемерия.

Таким образом, при организации каналов обратной связи важно, чтобы общение это было возможно более непосредственным, предполагающим интерактивные формы контактов.

В заключение необходимо отметить, что предлагаемые здесь типологии механизмов и инструментов управленческой прозрачности и открытости – лишь один из способов систематизирования данного направления взаимодействия граждан и органов публичной власти, возможно, не самый удачный. Это – лишь форма для понимания сущности и облегчения участия граждан в управлении современным российским обществом, необходимый шаг по пути создания социально активных сообществ, способных быть более ответственными за своё настоящее и будущее и, в совокупности – ответственности граждан за настоящее и будущее своей страны. Если кроме этих форм, у властных структур и самих политиков любого уровня нет понимания, что формы эти должны иметь ясное содержательное наполнение, достаточно искреннее, тематически близкое и понятное гражданам, их простое формально наличие бессмысленно.

При этом повторим сказанное в самом начале: муниципальный уровень представляется базовым, отправной точкой, опорой, без которой невозможно построение всей системы эффективного управления, успешно реализующего стратегии долгосрочного устойчивого развития страны.

ГРАНТ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Последнее десятилетие российской истории характеризуется многочисленными и многопараметровыми социальными процессами, существенным образом изменяющими наше общество. Демократические преобразования происходят во всех сферах гражданской активности. Создаются и применяются новые, более демократичные, чем прежде, способы, формы и процедуры осуществления политики (в том числе социальной), усиливается взаимное влияние государственных и негосударственных структур.

Новые обстоятельства рождают и множество новых проблем. Старые способы решения этих социальных проблем оказываются недейственными. Это естественно: необходимо искать новые решения, соответствующие духу времени и современным вызовам.

В отличие от государственной политики во многих областях человеческой деятельности, изменения в социальной политике пока лишь только начинаются. Государственная монополия в социальной сфере становится анахронизмом, устаревшим и нетерпимым, если быть искренним в желании изменить свою собственную жизнь в нашем обществе. Патернализм власти по отношению к своим гражданам исчерпал свои (и государственные тоже) ресурсы. Необходимы новые решения стоящих перед обществом социальных проблем.

Для неправительственных некоммерческих организаций (ННКО) характерна деятельность, направленная на поиск опти-

мальных способов решения самых разнообразных социальных проблем, ради чего они, собственно, и создаются самими гражданами.

Оказание воздействия на социальную проблему (и, в итоге, на социальную политику в целом) становится наиболее эффективным, когда оно приобретает вполне определенное, а именно, социально-технологическое решение.

В настоящее время ННКО продвигают в России созданные ранее и в других странах, а также возникающие и реализующиеся в самой России новые социальные технологии партнёрства с властью. Это и муниципальные гранты, и социальный заказ, и фонды местного сообщества, и ярмарки социальных проектов, и «прозрачный бюджет», и многие другие.

Попробуем (достаточно кратко) рассмотреть грант как одну из технологий, позволяющих решать некоторые социальные проблемы. С этой точки зрения именно сфера применения гранта определяет его принадлежность к социальным технологиям.

Однако, к социальным технологиям грант может быть отнесен и по ряду других причин. Определим эти причины. Но прежде приведем два из, вероятно, множества существующих и возможных определений социальной технологии.

Социальная технология – это способ решения социальной проблемы.

Есть еще одно, более развернутое, определение.

Социальная технология – это стандартный комплекс методически описанных и практически внедренных действий и/или процедур, объединенных в определенной последовательно-

сти или сочетании, повторяемый в других условиях и на других территориях и приносящий измеряемый результат в социальной сфере.

В дальнейшем будем опираться именно на это определение, как более подробное и потому лучше способствующее пониманию рассматриваемого нами предмета – гранта.

Вместе с тем, данный материал, безусловно, не может претендовать на детальное методическое описание гранта как социальной технологии. Поэтому сконцентрируемся на рассмотрении отдельных, наиболее значимых по нашему мнению моментах гранта регионального и муниципального уровня. Именно на этом уровне попытка решения социальной проблемы максимально приближена к самой проблеме и, таким образом, на наш взгляд, наиболее эффективна и целесообразна.

При этом будем исходить из того, что

Региональный или муниципальный грант – это целевое субсидирование социально значимых программ и проектов некоммерческих организаций, действующих на территории муниципального образования, по их заявкам, как правило, на конкурсной основе, – за счет средств бюджета соответствующего уровня.

Поскольку до настоящего времени легальное определение понятия «грант» в российском праве отсутствует, будем пользоваться вышеприведённым.

Почти десять лет в начале современной российской истории грант существовал либо как нечто иностранное, «чуждое» нам, но «кормящее», либо ведомственно-фрагментарно, в качестве норма-

тивных положений, встречавшихся в отдельных ведомственных правовых актах^{*}.

Сейчас понятие гранта присутствует лишь в Налоговом кодексе РФ (статьи 217 и 251 НК РФ) – при узком отнесении термина к смыслу соответствующей главы кодекса. Интересующее нас предназначение гранта представлено так:

«на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, охраны здоровья населения (направления - СПИД, наркомания, детская онкология, включая онкогематологию, детская эндокринология, гепатит и туберкулез), охраны окружающей среды, защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социального обслуживания малоимущих и социально не защищенных категорий граждан, а также на проведение конкретных научных исследований»²⁵.

Что касается правового аспекта регулирования взаимоотношений сторон по договору о гранте, следует отметить, что договор этот представляет собой весьма специфическую форму отношений, отличающуюся от стандартной системы договоров. Вследствие этого, было бы правильным, на мой взгляд, предусмотреть в Гражданском кодексе дополнительную главу, посвященную *договорам гранта*.

Вместе с тем, использование гранта как экономико-правовой конструкции, имеющей в качестве отправной финансовой позиции

^{*} Например, Комитет Российской Федерации по делам молодежи в 1996 году утвердил Положение о конкурсном отборе и реализации социальных программ для детей, подростков и молодежи.

²⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть II, с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.10.2008г.).

бюджет, в течение нескольких лет было возможным, поскольку в Бюджетный кодекс РФ вносились соответствующие изменения и дополнения, закрепленные пунктом 1 статьи 78:

«1. Предоставление субсидий и субвенций, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки допускается:

из федерального бюджета – в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;

из бюджетов субъектов Российской Федерации – в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации;

из местных бюджетов – в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления»²⁶.

На данной позиции Бюджетного кодекса следует остановиться отдельно и особо. На взгляд автора, субвенция при реализации грантов нежелательна. Причина – неинтерактивность этой формы получения средств. Субвенция не предполагает какого-либо активного участия грантополучателя в добывании дополнительных к государственным ресурсов. Если исходить из первостепенной значимости преодоления в обществе социально-иждивенческих настроений, то субвенция становится идеологически вредной. В этой пассивной модели субвенциальной деятельности может существовать государственная либо муниципальная организация или учреждение,

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст. 3339.

по определению являющаяся потребителем бюджетных средств, но не должна негосударственная структура.

После внесения соответствующих изменений и дополнений в пункт 1 статьи 78 Бюджетного кодекса реализация целевых программ в том числе в форме государственных и муниципальных грантов (и то только в виде субсидий или субвенций) стала возможной на основании закона. До этого гранты могли выдавать только зарубежные организации или ведомства – на основании собственных положений и других внутриведомственных нормативных актов.

Однако изменения в Бюджетный кодекс РФ (Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»²⁷) – введение статьи 69¹ «Государственное (муниципальное) задание» и 78¹ «Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями», а также принятие в новой редакции статьи 78 «Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг», – привели, после вступле-

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, №18, ст.2117.

ния поправок в силу^{*}, к тому, что термин «грант» вновь оказался изъятым из правового обращения в рамках бюджетного регулирования. Данное обстоятельство будет негативно влиять на возможности поддержки органами власти социальных инноваций, исходящих от ННКО.

1. Итак, какие задачи ставятся и могут решаться при использовании гранта как инструмента социальной политики?

Перечислим некоторые из них.

1.1. Прежде всего, следует сказать о гранте, как об экспериментальной площадке. Социальные проблемы в обществе возникали и всегда будут возникать, пока оно существует. В поиске решения существующих, но пока не признанных государством приоритетными, социальных проблем органы государственной власти и местного самоуправления (ОГВ и МСУ) вправе финансировать различные инициативные разработки, в том числе, негосударственных некоммерческих организаций, направленные на решение указанных проблем. Такое финансирование способствует наиболее экономичному поиску технологических решений проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности общества и по мере его развития, поскольку изначально не предполагает масштабных расходов на территории всего региона или муниципального образования. Пилотные проекты точечного или крайне ограниченного масштаба позволяют выработать алгоритм решения проблемы в целом без значительных на то ресурсных затрат. Кроме того, грамотно построен-

^{*} Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс РФ вступили в силу с 01 января 2008 года.

ный точечный эксперимент позволяет получить отчётливо фиксируемые сравнительные данные по социальному эффекту – с соседними районами или местами, где этот эксперимент не производился.

1.2. Однако и само проявление вновь возникающих социальных проблем, как правило, становится причиной создания негосударственных структур или объединения групп граждан, предпринимающих попытку их решения без создания юридического лица. Огромное множество инициатив, составляющих ныне основу социальной политики, некогда были всего лишь порывом души или инициативой самоорганизовавшихся граждан – от нынешних детских садов и родовых отделений в больницах до профтехучилищ²⁸. Только гражданская активность, привлекающая внимание власти, позволяет вскрыть латентные, на первый взгляд, незаметные для общества проблемы, поставить вопрос о необходимости их решения.

1.3. Наряду с названными причинами, существуют и основания более системного свойства. Так, признавая социальную значимость развития гражданской инициативы в целом, как способа формирования гражданами активной жизненной позиции, органы власти на конкурсной основе вправе реализовывать собственные программы поддержки социально значимых проектов и программ неправительственных некоммерческих организаций (ННКО). Пока что такое понимание со стороны власти встречается нечасто. Однако очевидно, что подобное восприятие ННКО будет содействовать

²⁸ Гражданские инициативы и будущее России. Сборник статей под ред. М.Либоракиной, В.Якимца. М.: Изд-во «Школа культурной политики», 1997. – 152 с.

качественному изменению российской социальной политики. Эти изменения будут происходить по мере того, как усилия государства сконцентрируются на формирование непрерывного системного содействия преодолению гражданами социального иждивенчества и выработке у них способности к самообеспечению – и, как следствие этого – к самореализации каждой личности.

1.4. И если уж говорить о социальной политике, нужно отметить и то, что грант позволяет также постепенно формировать развитые, профессионально работающие ННКО, способные эффективно и в соответствии с требованиями налогового, бюджетного и договорного права выполнять социальные проекты и программы. Таким образом, грант вновь становится механизмом экспериментальной отработки более сложных социальных технологий, таких, как, например, технология социального заказа²⁹.

Следовательно, грантовые механизмы, проявляя эффективность деятельности ННКО в социальной сфере, становятся первоначальным импульсом для формирования новой для России интерактивной социальной политики, ориентированной на принципы *социального инвестирования* и *социального развития*.

Заговорив о принципах, следует, наверное, иметь в виду, что их соблюдение определяет успех технологии гранта (и не только ее одной). Попробуем предложить перечень этих принципов.

2. Принципы муниципального гранта.

²⁹ Н.Л. Хананашвили, О.В. Зыков, Е.А. Абросимова и др. Государственный социальный заказ, Москва, РБФ НАН, 1995, 32 стр.

Основными принципами гранта, как социальной технологии, направленной на решение социальной проблемы, являются:

2.1. Программно-целевой принцип или подход.

Отсутствие в работе любой структуры системы планирования деятельности приводит к непредсказуемым последствиям. Стремление многих ННКО получить ресурсы (в том числе, государственные) под «текущую деятельность» объяснимо, хотя и воспринимается извне. Как правило, как необоснованное. Такая форма финансирования мгновенно бюрократизирует всю структуру, реально превращая ее из добровольного негосударственного объединения в чиновничью контору, куда люди приходят «на работу» и получают зарплату – вне зависимости от конечных результатов труда. Готовность же со стороны государственных структур финансировать такие ННКО тоже имеет несколько резонов.

Во-первых, простота взаимоотношений. Отдал средства – и голова не болит о том, насколько качественно они в этом случае расходуются.

Во-вторых, ресурсы, отданные, условно говоря, «ни на что», порождают зависимость получателя от «руки дающего» и, следовательно, склонность получателя этих средств к излишней сервильности.

Остановим на этом перечисление, поскольку дальше даже смысла нет приводить все причины, которых для персонифицированных или групповых (категорийных) льгот и финансирования может быть множество, поскольку очевидно, что именно здесь воз-

никает «естественная» почва для коррупции, которая у нас и процветает.

Следовательно, если власть и в самом деле ставит вопрос о необходимости преодоления коррупции, она обязана в качестве императивного, обязательного требования к взаимодействию в форме гранта предусматривать программно-проектное его (и взаимодействия, и гранта) оформление. Таким образом, этот принцип должен соблюдаться непременно.

Такой подход, помимо прочего, позволяет установить, насколько эффективно, с какой *«социальной прибылью»* израсходованы средства.

2.2. Инновационность, креативность.

В качестве допущения попробуем представить себе общество в виде огромного завода. Тогда государственные структуры будут выполнять функции управления (исполнительная власть) и представителей трудового коллектива (власть законодательная). Ведомственные структуры (государственные и муниципальные учреждения) – это рабочие в цехах. А вот ННКО – это те самые рационализаторы, без которых производство не может развиваться. И рационализаторы эти необходимы даже при наличии официальных «конструкторских бюро» (в нашем случае – различного профиля научно-исследовательских институтов).

Именно тогда, когда какой-либо предлагаемый ННКО проект или программа представляют собою инновацию для этой территории (пусть даже это будет всего лишь исследование местной ситуации с той или иной социальной проблемой), в ней может возник-

нужно потребность у властных органов. И только они вправе решать, стоит ли расходовать бюджетные ресурсы на выполнение проекта или программы.

Силами таких, численно не больших, но мобильных и вольных «распоряжаться собою» структур можно выполнить работу, для которой у весьма инерционно действующих властных органов и их подразделений не хватает, как правило, ни времени, ни сил.

Другими словами, высокая занятость органов государственной власти и местного самоуправления (ОГВ и МСУ) осуществлением исполнительных функций может быть с успехом дополнена социальной креативностью ННКО.

2.3. Публичность.

Данный принцип также несомненен. Если вспомнить, что общественные организации – суть, структуры публичные, то никакой другой ответ просто и невозможен.

Однако публичность важна обоюдная, и со стороны властных структур также, поскольку средства бюджета – это средства всего общества, право распоряжения ими всего лишь делегировано этим структурам обществом. На наш взгляд, необходимо более детальное раскрытие принципа публичности в приложении именно к государственной и муниципальной политике в социальной сфере и в гранте, как инструменте общественного участия. Принцип содержит следующих три позиции:

- **Прозрачность**

Для того, чтобы общество могло сделать вывод о качестве государственного управления, эта система должна быть прозрачной.

В противном случае мы будем иметь дело с «черным ящиком», на входе которого осуществляются какие-то ресурсные затраты, а на выходе мы подчас видим в лучшем случае их низкую эффективность, а то и (в худшем случае) бессмысленность или прямо противоположный задуманному результат. Кроме того, какое-либо осмысленное внешнее (в том числе, государственное) воздействие возможно только при ясности стоящей перед властью и обществом проблемы. Программно-целевой подход при создании механизмов прозрачности делает более ясным целеполагание и осмысленным общественный мониторинг достижения цели.

- **Открытость**

Часть 4 статьи 29 Конституции РФ гласит:

«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Открытость информации и впрямь должна заметно повыситься. В контексте данного материала аспект открытости должен содействовать обеспечению конструктивного партнёрского взаимодействия. Вместе с тем необходимо сделать взаимодействие сторон, основанное на открытости информации, нормативно регламентированным. Хаотичность воздействия на систему выработки и принятия решений в сфере социальной политики недопустима так же, как и полная ее зарегламентированность и закрытость. Речь идет о правовом регулировании вопросов публичного обсуждения, выработ-

ки, реализации решений и оценки эффективности и последствий осуществленных действий.

Именно здесь содержится основа для общественного участия в бюджетном процессе при реализации социальной технологии «грант».

- **Непрерывность и насыщенность позитивного информационного пространства**

Органы власти, равно как и ННКО, должны сойтись во мнении, что своевременное и исчерпывающее информирование друг друга и общества в целом по вопросам выработки, реализации решений и оценки эффективности и последствий реализованных действий является определяющим для возникновения, внедрения и укрепления в российском обществе атмосферы взаимного доверия государства и граждан. Без этого реформы станут или вариантом насилия над гражданами, или манипулятивной технологией, не меняющей сознания в целом. Грант в этом смысле становится реальным инструментом созидательной социальной политики и позитивным информационным поводом.

2.4. Конкурентная конкурсность.

Конкуренция полезна как таковая по многим очевидным причинам. Конкурсная конкуренция при выдаче грантов позволяет, помимо публичности данной технологии, обеспечить наличие четких и жестко формализованных правил и процедур: от возникновения инициативы вплоть до определения победителя конкурса. Жестко закрепленные и практически реализуемые формальные критерии, стандарты и нормы являются (или, по крайней мере, должны

являться) непременными атрибутами, элементами любого конкурса. Следовательно, использование конкурсных процедур должно стать привычным свойством, присущим процессу грантового распределения общественных ресурсов.

Вместе с тем, конкурсность все-таки не всегда целесообразна. Очевидно бессмысленным выглядит конкурс при отсутствии реальной конкуренции между потенциальными исполнителями. На конкурс по теме подана одна заявка. Или, например, путем проведения исследований выяснено, что очевидным лидером в какой-то области социальных технологий является только одна организация. В этом случае искусственная, натужная соревновательность является излишней. Кроме того, есть и другие способы определения наилучшего исполнителя; в данном случае конкурсность, как принцип, приведена в качестве наиболее демократичного и разумного способа выбора из перечня конкурирующих вариантов решения социальной проблемы. Однако стоит иметь ввиду, **любое отклонение от принципа конкурентной конкурсности должно сопровождаться существенных повышением уровня прозрачности расходования средств и открытости для осуществления независимого, прежде всего общественного, контроля.**

2.5. Экспертное обеспечение.

С экспертизой в России пока что беда. Множество самых разнообразных экспертных советов в настоящее время действуют настолько методологически неоднородно, что признать их действительно экспертными не представляется возможным. Поскольку нет

законодательства, регулирующего подобную деятельность³⁰, то и нет нормативного единства в стандартах, критериях оценки, оценочных шкалах и многом другом.

Смею утверждать, что пока такая система, пронизывающая всю государственную (в нашем случае, социальную) политику не будет создана, те программы, которые принимаются, финансируются и реализуются, не будут приносить запланированных и требуемых результатов – независимо от объёма выделяемых средств.

3. Субъекты гранта.

Субъектный состав технологии определяется организационной формой, которую принимает грант.

Так, в наиболее простых случаях, грантовые программы реализуются через соответствующие расходные целевые позиции в бюджете муниципального образования; субъектами гранта при этом являются органы местного самоуправления и негосударственные структуры (в том числе ННКО). В ряде случаев на грант вправе претендовать и коммерческие структуры, занимающиеся близкой по профилю грантовой номинации формой деятельности, а также в случае целенаправленных усилий власти по развитию той или иной формы предпринимательской деятельности или предпринимательства в целом.

³⁰ Федеральный закон «Об оценочной деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813) не обеспечивает правового регулирования оценочной деятельности, по существу – не затрагивает его вовсе. При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности 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.

Если гранты выдаются в результате реализации какой-либо более сложной организационной формы межсекторного взаимодействия (например, ярмарки социальных проектов³¹ или фонда местного сообщества³²), то бизнес-структуры могут становиться софинансирующим, соответственно, мероприятие или структуру, субъектом.

4. Этапы реализации.

4.1. Разработка и утверждение грантовых программ.

Реализация процедур технологии гранта так или иначе ориентирована на бюджетный процесс. Прежде всего, в его рамках органам власти или местного самоуправления необходимо определить:

- приоритетные направления (темы) для поддержки в предстоящем финансовом году. Эта задача, как правило, решается при принятии соответствующих целевых социальных программ. В программах может быть установлена как сумма заданий государственным и негосударственным структурам в пределах социального заказа (ясна и проблема, и способ ее решения, и конечная группа потребителей услуги), так и спектр проблем, на решение которых нацелено бюджетное грантовое финансирование. Раз так, то разработка таких программ – дело исполнительной власти, а утверждение в рамках бюджета – забота представительных органов, депутатского корпуса. При этом не стоит забывать, что для установления приоритетов в области социальной политики и выработки соответ-

³¹ П.Блусь, В.Бушуева, В.Вьюжанин, В.Катаева. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Пермь: Агентство «Стиль-МГ», 2000. – 192 с.

³² Н.Каминарская. Городской благотворительный фонд. М.: САФ-Россия, 2000. – 200 с.

ствующих целевых программ необходим анализ проблем данной территории;

- общую сумму, которая может быть выделена на грантовую поддержку, как тематическую, так и общеорганизационную.

Очевидно, что, помимо приоритетных тем, власть может (и, опять же, должна) быть заинтересована в развитии гражданской инициативы как таковой, – для укрепления способностей самих граждан самостоятельно решать свои проблемы. Это означает необходимость поддержки и развития III сектора в целом, как инструмента для решения социальных проблем собственно их носителями. Следует отметить несколько направлений такого протекционизма:

- стартовое обучение и развитие начинающих неправительственных организаций;
- повышение квалификации достаточно опытных структур и профессионализация специализированных НКО;
- становление и укрепление сервисных структур.

Если первые две позиции очевидны, то третьей группой никто, кроме зарубежных грантодающих организаций не занимается. И напрасно: именно на них должна строиться устойчивость системы развития всего сектора. И только с консолидированным, самоорганизованным сектором у власти появляется возможность договариваться и заключать взаимообязывающие соглашения.

4.2. Менеджмент.

Утвержденная программа (или комплекс программ) должна содержать, помимо прочего, ответственную структуру, которая бу-

дет выполнять функцию заказчика, менеджера. Данную функцию выполняет сегодня, как правило, какой-либо орган исполнительной власти или его профильное подразделение. При выполнении этой функции заказчик должен предусмотреть и осуществить определенную последовательность и всю совокупность действий, требуемых для реализации технологии, а именно:

- разработку положения о конкурсе на получение гранта, содержащую все необходимые процедуры, и положения о конкурсной комиссии;

- формирование конкурсной комиссии;

- разработку и утверждение системы критериев, норм, стандартов и правил проведения оценки проектов и программ, а также оценки процессов реализации проектов (программ) и подведения их итогов, включая финансирование названных оценки и процессов;

- формирование экспертных групп (возможно, дополнительное обучение экспертов) для оценки проектов и программ, процессов и итогов их реализации;

- подготовку и обеспечение публикации объявления о конкурсе, а также иных действий, необходимых при реализации вышеупомянутого принципа публичности;

- осуществление приема заявок и обеспечение их конкурсного рассмотрения;

- заключение договоров с победителями конкурса;

- выполнение правовых, финансовых и иных обязательств и полномочий по заключенным договорам;

- обеспечение контроля за реализацией проектов и программ, финансируемых по грантовой технологии;
- осуществление итоговой суммарной отчетности (финансовой и содержательной) о реализации грантовых проектов и программ, составляющих вверенную заказчику программу (или комплекс программ). В данном случае, говоря о содержательной отчетности, следует иметь в виду не столько отражение в отчетности суммы произведенных действий (хотя и это необходимо), сколько полученный положительный социальный эффект (если он имеется и может быть подсчитан или описан).

При осуществлении технологии гранта необходимо присутствие в качестве положительных итогов следующих позиций:

- социальный (возможно, социально-экономический) эффект. Такой эффект должен рассматриваться как один из ведущих приоритетов грантовой политики грантодающих структур;
- тиражируемость полученного результата или разработанной методики (технологии);
- методическое закрепление результата выполнения гранта;
- возможно более длящийся характер произведённого выполнением проекта воздействия.

5. Конфликты при реализации технологии.

«Гладко было на бумаге, да забыли про овраги». Сия поговорка может служить прародительной аналогией любимого афоризма В.С.Черномырдина: «Хотели как лучше, а получилось как всегда...». Именно для того, чтобы так не происходило, следует попытаться найти как можно большее число «подводных камней», и уж

во всяком случае, вытащить самые крупные из них. Попробуем это сделать.

5.1. Конфликт интересов (экспертная оценка и осуществление конкурсного производства).

Всегда хочется, чтобы та или иная организация, в которой работает чем-то (не обязательно родственно) вам близкий человек, процветала и преуспевала. Так устроено сознание, ориентирующееся не только на доводы рассудка и систему выработанных и утвержденных норм, но и на личные пристрастия, эмоциональные реакции и материальные преимущества и блага. Именно эти пристрастия, реакции и преимущества и следует исключить (или предельно минимизировать) при реализации любой технологии. Иначе она перестанет быть технологией.

Таким образом, четкость описанных и утвержденных критериев, стандартов оценки и оценочных шкал должна сопровождаться предельной жесткостью их выполнения.

Это относится не только к формальным параметрам оценки, но и к соблюдению правил, исключающих возникновение конфликтов, такого, например, как конфликт интересов. В условиях, когда эксперты чуть ли не наперечет, данная ситуация весьма реальна. То же самое можно сказать и о процедуре конкурсного рассмотрения заявок. Даже если город, в котором происходит конкурс, достаточно крупный, трудно себе представить ситуацию, при которой публичная информация о конкурсе, а также сведения о составе комиссии и поданных заявках остались бы без внимания желающих получить какие-то дополнительные преимущества.

Следовательно, выработанные правила должны предусматривать систему профилактических, защитных и (а как без этого?) реактивных действий.

С другой стороны, всегда кто-то может оказаться недовольным тем или иным результатом экспертизы или конкурса.

В случае экспертизы возможна двоякая ситуация: конфликт между экспертами при подведении итогов оценки либо «внешнее» недовольство участника конкурса. Для разрешения конфликта между экспертами должен существовать некий надэкспертный арбитр, наделенный третейскими функциями при разрешении спорных вопросов.

Случаи «внешнего» недовольства могут разрешаться на уровне судебного рассмотрения. Это же относится и к такой категории конфликтов, как конфликты, возникающие при реализации грантов.

5.2. Контрактные конфликты.

В отличие от административных взаимоотношений, характерных для ныне действующей государственно-монопольной схемы реализации социальной политики, грантовый механизм венчается контрактом, и система отношений сторон переходит из сферы административного регулирования в область договорного, гражданского права. Скомандовать здесь нельзя – можно в суд обратиться. Его решение и определит правоту сторон в споре.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В ЗЕЛЕНОГРАДЕ

Каждый административный округ города Москвы имеет свои неповторимые отличия по территории, выдающимся людям, традициям, общественным инициативам, знаменательным датам.

В далеком 1941 году, на рубеже у деревни Крюково, герои-панфиловцы отбили атаки фашистов, рвущихся к Москве. Прах неизвестного солдата для перезахоронения у кремлевской стены, взят из братской могилы на 41 километре Ленинградского шоссе, где проходила линия обороны Москвы.

В 1958 году Постановлением Правительства Москвы образован город-спутник Зеленоград.

Сегодня Зеленоград – часть Москвы, отстоящая от неё на 40 километров, расположен среди зелени лесов и является российской «кремниевой» долиной по производству электронных компонентов микроэлектроники, со статусом jobой экономической зоны. Количество зеленоградцев, имеющих высшее образование, в процентном отношении выше аналогичных показателей столичных городов Европы. История и современная жизнь Зеленограда полна интересными примерами социально-общественных инициатив.

Встреча в 2001 году префекта Зеленоградского административного округа А.Н.Смирнова с активистами общественных молодежных объединений привела к идее проведения в округе фестиваля детских и молодежных объединений «Молодежь и город». На встрече совета молодежных объединений с заместителем префекта

Т.Н.Забелиной и начальником управления развития социальной сферы округа Н.А.Свиридовой было предложено показать молодежные инициативы через демонстрацию социальных проектов молодежных объединений представителям органов власти, рассказывающих о деятельности молодежных объединений, публикациях в окружных и районных газетах и «живое» выступление в фойе и на сцене молодежных команд. Самым трудным для объединений или оказалось сформулировать в виде социального проекта идею или предложение. Одно из молодёжных объединений при попытке выразить идею своего существования и вовсе распалось, не сумев решить задачу выделения приоритета и смысла своей деятельности.

Если молодые лидеры под социальным проектом подразумевали записанную на бумаге идею, то представители управ хотели видеть календарный план проведения мероприятий в своих районах. Именно тогда началось сближение позиций органов власти и некоммерческих общественных организаций в подготовке, рассмотрении и реализации социальных программ и проектов. Координацию усилий по сближению позиций вела зам.префекта Т.Н.Забелина. Именно благодаря ей презентация социальных программ и проектов на фестивале стала отличительной чертой фестиваля «Молодежь и город» среди подобных молодежных танцевально-песенных фестивалей. Уже тогда представленные проекты различались глубиной подхода и выразительностью средств выражения. Команда «Синий краб» представила проект «Спасите Гошу!» с наглядным показом на манекене действий по оказанию первой доврачебной помощи пострадавшим людям. Витязи из клуба ролевых

игр создали трехмерную модель полосы препятствий, которую можно было создать в каждом дворе из доступных элементов и «не боящуюся» вандалов. Были представлены проекты по созданию семейного клуба, молодежного сайта и другие проекты.

Следующим шагом в развитии проектных подходов стала деятельность клуба общественных объединений «Содружество», объединившего разновозрастные общественные группы и организации в Зеленограде. Организованные активом клуба «Дни открытых дверей общественных организаций» открыли возможность социального партнерства некоммерческих организаций и государственных структур. Предложенное НП «Центр техногенных искусств и ремёсел» обучение социально-незащищенных граждан (ветеранов войны и труда, пенсионеров) компьютерной грамотности позволяет людям «третьего возраста» открыть для себя мир виртуальный, интересный и информативный, в котором можно общаться и с помощью которого можно узнавать для себя много нового.

С чего начинается деятельность? С проекта в твоём багаже!

К такому выводу пришли участники Форума – «Вече общественных организаций Зеленограда», проведенного клубом «Содружество» в 2003 году, после обсуждения на пяти круглых столах по выбранным основным направлениям деятельности.

При подготовке Зеленоградского Форума – Вече общественных организаций стал вопрос, как показать деятельность общественных и некоммерческих организаций округа. Собранная информация об отдельных мероприятиях, контактах с властью, благотворительных акциях и просто о работе участников объединений про-

изводила впечатление лоскутного одеяла. Отдельные организации выставили большой подготовленный баннер, другие укрепляли на стенды вырезки из газет, цветные и черно-белые любительские фотографии. После обсуждения рабочей группой Форума – Вече было решено дать возможность организациям самостоятельно представить свою работу на стендах, а вот работу круглых столов организовать по направлениям деятельности, и по возможности представить реализуемые проекты в социальной сфере. При проведении круглых столов стало видно различие между организациями уже принимавшими участие в конкурсах социальных программ и теми организациями, которые еще только формировали свою позицию и не имели опыта в написании проектов. Любое человеческое общение имеет свою ценность, однако когда в сжатые временные рамки необходимо выразить и донести свои предложения до будущих партнеров ясность формулировок, определённость целей и задач сразу выявляют несомненных лидеров в общественном движении.

После знакомства на Форуме – Вече наметившееся сотрудничество ряда организаций через несколько месяцев стало свертываться из-за отсутствия общесистемных подходов к реализации совместных проектов и программ. Различие практического опыта «разводило» организации по разным дорогам. Именно тогда стало ясно, что привести к согласованности различные мнения, методики, практический опыт и теоретические разработки участников общественных объединений в округе необходимо через развитие проектного мышления и освоение навыков написания и защиты соци-

альных проектов и программ, как некоторого стандарта деятельности с органами власти и между организациями.

Создание в 2004 году Филиала Государственного учреждения «Московский дом общественных организаций» (ГУ МДОО) в Зеленоградском административном округе (ЗелАО) заложило основу для следующего шага в развитии взаимодействия власти и негосударственных некоммерческих организаций (НКО) в округе. Руководителем Филиала ГУ МДОО был назначен А.Ю. Ильичев, ведущим специалистом Огурцова Е.Д. Основными задачами Филиала стали: сбор информации и ведение Реестра НКО, как имеющих юридическое лицо, так и работающих без его регистрации; распространение положительного опыта ГУ МДОО и содействие развитию взаимодействия органов местной власти и НКО; консультации по участию в конкурсах социальных программ и проектов Комитета общественных связей города Москвы и префектуры ЗелАО. Интерес к участию в конкурсах и стал основным поводом для обращений активистов объединений к сотрудникам Филиала ГУ МДОО.

Интересным этапом внедрения проектной культуры стал проект НП «Центр техногенных искусств и ремесел» по интерактивному обучению желающих управлению проектами через специально созданный раздел сайта <http://www.uzel.org>. Однако людям важно живое общение, когда можно что-то переспросить, увидеть реакцию товарищей, поэтому массового посещения сайта не было, хотя он и обозначил новый этап интерактивного обучения.

Небольшая часть организаций, давно участвующая в конкурсах социальных программ, понимает необходимость постоянного

повышения своей квалификации, и периодически руководитель с небольшой частью сотрудников проходит обучение на каких-либо курсах. Для большинства других организаций само выделение времени на обучение становится серьезным выбором, ограниченным временными рамками, опасениями возникновения провалов в работе, связанных с длительными поездками, сложностью изложения материала и его последующим практическим применением.

Удаленность Зеленограда от центра Москвы создает трудность и в поездках на обучающие семинары для многих активистов общественных организаций округа, особенно из среды ветеранов, пенсионеров, инвалидов, школьников и молодых мам. Одним из успешных выходов из этой ситуации стала совместная деятельность актива НКО, Информационно-ресурсного центра при Филиале ГУ МДОО и Национальной Ассоциацией Благотворительных Организаций (НАБО) по обучению основам проектной деятельности членов молодежных и взрослых организаций Вице-президентом НАБО Хананашвили Н.Л. Обучение проводилось на базе Филиала ГУ МДОО в Зеленограде в рамках реализации Ассоциацией программы благотворительной направленности, поддержанной благотворительным советом г.Москвы и в ходе конкурса социальных программ Комитета общественных связей в 2007 году.

Возрастной диапазон участников семинаров был от десяти-класников до взрослых организаторов детского и молодежного движения, сотрудников системы образования и муниципальных структур. В конце лета были сформированы Молодежные Палаты при муниципальных собраниях, а в ноябре – окружной Молодеж-

ный Совет. Члены этих молодежных объединений стали наиболее активными участниками состоявшегося обучения.

Начало обучения выявило интересные особенности, связанные с пониманием сущности проектного подхода. Часть участников были уверены, что знают, что такое проект, т.к. ранее обучались проектной деятельности. Однако уже при формулировании целей и задач собственных проектов, при выборе методов реализации своих замыслов на семинаре, стало ясно, что далеко не всегда участникам удаётся не путать эти понятия между собой. Некоторые затруднения вызвала и необходимость описания конкретных мероприятий, ведущих к решению поставленных задач. Те из участников, кто имел сильную мотивацию к деятельности, преодолели эти трудности и включились в разработку своих социальных проектов. Порой озвученная вначале мысль, затем претерпевала трансформацию и становилась проектом другой направленности или приобретала новое деятельностное наполнение и логическое завершение.

Например, члены Молодежного Совета, участники проекта «Гражданская смена», предложили проект по исследованию доступности для инвалидов объектов социальной инфраструктуры. Однако вопрос о том, что останется у инвалида после очередного опроса (а такие опросы довольно часто проводятся в этой среде), заставил задуматься и предложить не только аккумуляцию информации у органов власти, ответственных за доступную среду, но и создание своими силами и при поддержке управ, печатного буклета-схемы доступных мест для инвалидов-колясочников и инвали-

дов по зрению, а также высказать идею разработки соответствующего сайта в сети Интернет.

Другой социальный проект шел от запроса ветеранов к членам Молодежной Палаты «Матушкино» – разнообразить традиционные встречи ветеранов с молодежью. Руководитель инициативной группы А. Алиева предложила идею ретро-вечеров с активным участием в подготовке вечеров самих ветеранов. Для доведения своего замысла до ветеранов и сотрудников муниципалитета членами группы была создана презентация в программе PowerPoint, для которой были сделаны эскизы предполагаемого интерьера помещения, где должны проходить ретро-вечера, план проведения вечера, а также цель и задачи проведения подобных вечеров с обоснованием затрат и вкладом волонтеров. К сожалению, реализация этого, практически готового к осуществлению проекта не была осуществлена из-за произошедших весной 2008 года выборов в муниципальные собрания и последующей смены депутатского состава и молодежной палаты. Однако перспективы у этой работы, например, через подачу заявки в Комитет общественных связей города Москвы (КОС), всё равно остаются.

Обучающая деятельность на семинарах приводила как к созданию конкретных социальных проектов, так и послужила импульсом к созданию программы деятельности Молодежного Совета округа на 2008 год, так как для непротиворечивого согласования ряда молодежных проектов потребовалось определить приоритет деятельности Молодежного Совета с указанием ответственных за каждый предлагаемый проект и время его реализации. Постепенно в

ходе проведения обучения проектной деятельности стали проявляться основные направления, по которым предлагались проекты и возникло понимание необходимости выработки критериев их «полезности» в улучшении качества жизни жителей Зеленограда.

Тогда ряд участников семинаров определили критерии мега-проекта по устойчивому развитию местного сообщества, в который могли входить проекты и программы, как разработанные в ходе обучающих семинаров, так и предложенные уже за рамками обучения другими участниками общественного движения Зеленограда. На этом этапе стало ясно, что без привлечения активистов местного сообщества к разработке и реализации этого мега-проекта по устойчивому развитию, депутатов муниципальных собраний и сотрудников муниципалитетов, а также управ районов дальнейшее развитие проекта будет затруднительным.

Для расширения круга участников было проведено несколько встреч. Переходный этап в работе муниципальных образований дал понять, что для реального продвижения такого проекта необходима работа межмуниципальной группы депутатов в тесном контакте с сотрудниками управ и при заинтересованности и поддержке префектуры округа. Участники общественного движения несомненно будут и в дальнейшем разрабатывать свою часть мега-проекта, предлагая другим членам местного сообщества, представителям органов исполнительной власти и представителям муниципальной власти, а также бизнес-сообщества определиться и войти в состав разработчиков и исполнителей проекта по устойчивому развитию местного сообщества.

Проведенный осенью 2008 года выездной семинар НАБО, в котором участвовали представители семи организаций округа, дал мощный импульс его участникам. В ходе семинара участники смогли проработать интересующие их моменты будущих социальных проектов и программ следующего года, посвященного молодежи и равным возможностям людей с ограничениями по здоровью. Готовятся проекты по фестивалю молодежной культуры «Зеленый куб», защиты прав ребенка, в области спорта, молодежного предпринимательства. Прорывным стал проект АНО «Центр эстетического воспитания «Возрождение» по созданию семейного центра, в основе которого лежит культура хорового пения. В проекте сочетаются просветительская деятельность, освещающая традиции русского хорового пения, поддержка совместного времяпрепровождения молодой семьи, социальное партнерство с различными общественными, государственными и бизнес-организациями.

Необходимость создания качественных заявок на гранты и субсидии по государственным конкурсам поддержки социальных программ, удобный формат взаимодействия с другими организациями и, наконец, способ эффективной работы в организации и более высокий уровень творческой самореализации – все эти мотивы приводят общественные организации к необходимости более глубокого освоения основ социально-проектной культуры и овладения навыками и умениями по управлению социальными проектами, как необходимой составляющей успешной деятельности общественной организации.

СОЦИАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (Аспекты общественного участия в сфере образования)

Социальная политика зачастую воспринимается нами как сфера деятельности министерства здравоохранения и социального развития или каких-то других министерств. Однако многолетняя практика показала, что в деятельности данного министерства, как бы оно ни называлось (Минсоцзащиты, Минсоцразвития или так, как сейчас) практически полностью отсутствует такая важная составляющая, как **функция социального развития**. По существу, Минздравсоцразвития России сегодня остаётся структурой, напоминающей советский собес (т.е. выполняющей функцию социального обеспечения населения: осуществляющей выплаты пенсий, пособий, стипендий; оказывающей в монопольно государственном режиме лишь самые элементарные, порой – только примитивные социальные услуги, такие, как доставка продуктов инвалидам* – и т.п.) – и не более.

Впрочем, и другие министерства и ведомства, за редким исключением, как правило, руководствуются методами «давно минувших дней», не позволяющими ни правильно спрогнозировать негативное развитие событий и обнаружить тревожные симптомы и опасные тенденции, ни вовремя обратить внимание на ту или иную проблему, ни корректно на неё среагировать, ни получить в конеч-

* В данном случае речь не о том, что названные услуги не нужны, а о крайне слаборазвитой системе оказания социальных услуг населению в целом, прежде всего – из-за неповоротливости государственной монополии на них.

ном итоге положительный результат, свидетельствующий о снижении остроты проблемы. Ещё сложнее обнаружить в деятельности властных органов внятные стратегические разработки и плоды их реализации, в особенности, если это ведомственные стратегии.

Более 10 лет автор настоящей работы занимается аналитической работой и исследованиями в области социальных стратегий России. В качестве одного из выводов по итогам таких исследований могу сказать, что в нашей стране до сих пор практически не существует никаких грамотно сформулированных социальных стратегий государственного уровня.

К сожалению, и «приоритетные национальные проекты», реализуемые в настоящее время в России, в этом смысле – вовсе не исключение и уж никак не пример для подражания.

На региональном уровне и на уровне местного самоуправления ситуация, правда, несколько лучше. В качестве причин такого положения можно назвать, во-первых, заметно большую приближённость этих уровней к гражданам. Вследствие этого, проблемы конкретной территории и конкретных людей отсюда лучше видны.

Во-вторых, в разных субъектах РФ уровень проектной культуры в системе управления может заметно различаться, и вовсе не редки случаи большего продвижения, в системе регионального или муниципального управления, современных методов государственного менеджмента. Расширение круга регионов, пользующихся современными методами проектно-ориентированного управления, позволяет рассчитывать на накопление некоей «критической мас-

сы», наличие которой способно изменить и качество государственного управления в России.

Вместе с тем, без грамотно построенной стратегии социального развития невозможно ожидать вообще никакого развития страны. И хороший уровень управления в том или ином регионе не позволяет серьёзно «подтянуть» всю систему управления в целом.

Следовательно, сверхактуальным следует назвать постепенное внедрение и последовательное распространение и укоренение в российской практике (в том числе на региональном уровне и на уровне местного самоуправления) самого подхода, позволяющего не только фиксировать произошедшие изменения и реагировать на происходящие события, но и осуществлять комплексный, всесторонний анализ происходящего, более точное, чем сегодня, прогнозирование ближайшего и более отдалённого будущего и, на основе этого – перспективное планирование и осуществление эффективных, проектно оформленных действий, приносящих запланированный искомый или желаемый результат.

В этом смысле система муниципального управления, представляет собою 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 муниципальном уровне – поля, в спектре проблем которого в ближайшем будущем вполне возможны активные, проектно построенные действия;

- демонстрации **метода** социального проектирования в масштабах муниципального образования (и в целом на уровне системы местного самоуправления).

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

Для того, чтобы понять, что такое социальное проектирование в приложении к системе муниципального управления, необходимо разобраться с термином – **социальное проектирование**.

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**.

Начну с достаточно жёсткого 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 чём и поучиться у этого мира, поскольку окружающий мир, при жёсткой видовой конкуренции, тем не менее, находится в некоем состоянии общей, системной, «симфонической» гармонии.

Осознавая конфликтный характер мира, желательно искать в нём способы конструктивного решения проблем. Таким, конструктивным способом вполне правомерно является проектный подход. Собственно, можно с уверенностью сказать, что любой социальный проект в качестве отправной точки берёт какую-либо проблему или конфликт.

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, возьмём в качестве примера уже приобретённый собственный опыт работы с различными группами субъектов образовательного пространства – прежде всего, с точки зрения возможностей расширения их участия в деятельности сферы образования.

Абсолютное большинство просветительских семинаров по проектному подходу, проведённых со школьниками, ведущие старались начинать с предложения участникам составить список основных проблем, беспокоящих подростков, и попытаться разобраться с ними^{*}. Такой подход продемонстрировал наличие нескольких ключевых конфликтных аспектов, основу которых составляли разнообразные проблемы дефицита и невысокого уровня культуры общения. В большинстве своём это были конфликты между самими школьниками, между учащимися и учителями, между

^{*} 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.

подростками и родителями, а иногда и конфликты на межнациональной 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, направленных на отработку, внедрение и/или распространение:

А) механизмов и технологий, позволяющих повысить уровень чувствительности окружающего нас сообщества к проблемам и конфликтам. Здесь важно ещё раз отметить, что конфликты, как и проблемы вообще – неизбежны, более того, и те и другие несомненно являются основой для *развития* всего живого, в том числе и мира людей. В качестве примера такого механизма можно привести технологию «общественно активная школа», успешно применяемую во многих регионах России³³.

Б) инструментов, технологий и практик, связанных с реализацией процедур раннего обнаружения и позитивного разрешения возникающих конфликтов. В качестве достаточно успешной можно назвать технологию примирения сторон (медиации). Она уже сегодня находит применение в целом ряде образовательных учреждений, реализующих технологию «общественно активная школа», а также в экспериментальном режиме использовалась при разреше-

³³ Подробнее технология общественно активных школ описана на сайте Центра «Сотрудничество на местном уровне»: <http://www.kccp.ru/>.

нии значительного количества судебных дел в Москве^{34,35} и Ростовской области³⁶.

В) 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 ребёнка в школе (детский омбудсман) или создание в образовательном учреждении социальной службы – школьной службы примирения.

Надо также заметить, что названные аспекты могут отрабатываться в ходе проектов как по отдельности, так и в совокупности, что, разумеется, более эффективно. Несмотря на кажущуюся теоретичность 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 учётом профильных, а также региональных и местных особенностей и адаптации к ним.

³⁴ Опыт деятельности в судах подробно описан в: Ювенальные технологии. Практическое руководство. Монография /под общей редакцией О.В.Зыкова, Н.Л.Хананашвили, А.С.Автономова; - М.: Фонд НАН, 2004. – 352 с.:

<http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof>.

³⁵ Распространением технологий восстановительного правосудия и примирительных процедур в судебных делах занимается общественный Центр «Судебно-правовая реформа»:

<http://www.sprc.ru/>.

³⁶ Подробнее об опыте Ростовской области и деятельности «Региональной ассоциации специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области»: www.juvenilejustice.ru.

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 совокупность проектных позиций.

При этом 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 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 мой взгляд, интересна постольку, поскольку каждый проект всё-таки представляет собою некий продукт, который обязан быть вполне понятным для внешнего восприятия и принятия в качестве достаточно аргументированного, обоснованного и достойного внешней ресурсной поддержки.

Основными, требуемыми для любого проекта показателями при оценке обычно являются: актуальность проблемы, понятность и логичность изложения, реалистичность, целесообразность и рациональность предлагаемого решения, обоснованность и экономичность планируемых расходов, достижимость, социальной значимость, устойчивость ожидаемых результатов и прочее. Подробнее о многих из перечисленных показателей будет сказано позднее.

Начнём перечисление и краткое раскрытие содержания основных необходимых разделов проекта.

1. Описание проблемы.

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

Здесь считаю необходимым обратить 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 её следствия.

Названные ранее основные проблемные поля позволяют обнаружить, что значительное количество асоциальных проявлений в качестве первоосновы имеют неосвоенность гуманитарного пространства: неумение общаться, взглянуть на ту или иную проблему не только со своей точки зрения, обсуждать различные, особенно острые, конфликты публично и т.д. (что в наибольшей степени сказывается именно в подростковом возрасте) и, вследствие этого – неспособность справиться с растущим объёмом проблем. Ситуацию усугубляет тот факт, что «этому не учат в школе». В результате нерешённые проблемы (и, что важнее, неумение их решать) укореняются и, зачастую, «перекочёвывают» 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 со стороны заявителя демонстрирует соответствующая аргументация, касающаяся причин и следствий.

Во-вторых, возможно использование статистических данных.

Часто в разделе, связанном с описанием проблемы, приводятся разнообразные статистические данные. К этому желательно относиться 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 это 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. 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 благополучие, однако в сравнении с соседними территориями, районом города, регионом или страной выглядеть плачевно. Поэтому владение темой обсуждения часто может выражаться и в корректном подходе к представлению 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» (неважно, коллективный или единоличный) должен определить его **цель и задачи**.

Несколько ранее уже говорилось о том, что результатом (т.е. собственно его целью) может быть либо полное разрешение какой-либо проблемы, что редко достижимо, либо некоторое, возможно существенное, снижение её 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 профильного проекта, рассматривающего пространство сферы образования, может быть предложена следующая:

Содействие формированию в учреждении образования низкоконфликтного пространства путём создания школьной службы примирения.

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 или региональной 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, шефства над детскими учреждениями или помощи детям, инвалидам и ветеранам и т.п.

Выражаясь более общими словами, можно сказать, что цель – нечто очень большое и высоко значимое, но не очень просто формулируемое, определяемое. А это означает, что в дальнейшем желательна *большая* детализация, позволяющая определить, из чего же складывается предполагаемое генеральное изменение к лучшему. Подобную детализацию можно произвести, определив задачи проекта.

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

В проектном подходе формулировка задач – один из наиболее ответственных этапов. Практика российского социального проек-

тирования свидетельствует: эта работа даётся властным структурам (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 либо вместо задач проектанты прописывают действия, которые они будут выполнять или вообще, сваливают всё «в одну кучу», 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, что, между прочим, легко может быть проверено экспертом в ходе дальнейшего анализа текста проекта.

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 приземлённые, вместе составляющие общий замысел, способствующие его выполнению. Как было сказано ранее, выполняя те или иные задачи, последовательно и/или в совокупности, наш «исполнитель проекта» в итоге вправе рассчитывать на достижение цели.

Для описания этих свойств часто используется опыт стран с давними традициями рыночной экономики. Так, например, проект-

ный подход весьма распространён в США, где для обозначения требуемых свойств задач даже используется аббревиатура – SMART (слово означающее в английском языке *умный, остроумный, находчивый*). Состоит это слово из пяти букв, обозначающих слова: specific (точный), measurable (измеримый), achievable (достижимый), real (реальный), time-bound (ограниченный во времени). Именно такими свойствами должна обладать формулировка каждой задачи в проекте.

Из всех перечисленных свойств, пожалуй, самым сложным, с точки зрения определения, является свойство **измеримости**. Поэтому, в рамках данной работы приведём его краткое пояснение.

Любой бизнес-проект обладает вполне понятным и простым измерителем – прибыльностью. Достаточно, вложив некую сумму, на выходе проекта получить, по излюбленной марксовской схеме «деньги-товар-деньги^I» (Д-Т-Д^I), и разница между Д^I и Д будет нашей прибылью. Период времени для возвращения наших вложений является сроком окупаемости инвестиций. Согласитесь, достаточно просто.

Так вот, с социальными проектами всё несколько сложнее. Причём, 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 ещё будет сказано несколько позже, здесь же объясню две позиции, связанные – с единицами измерения социальной эффективности и со сроками социальных инвестиций.

Эффекты социального инвестирования 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 и т.п.).

Однако, не ставя перед собою такой задачи, невозможно оценить успешность деятельности. Собственно поэтому российская социальная политика остаётся почти исключительно затратной, «бездонной ямой», а не сферой социального инвестирования, предполагающей получение спланированного социального эффекта и положительных социальных изменений. Таким образом, в ближайшем будущем предстоит значительная работа по внедрению в практику социальной политики оценочной деятельности, с помощью которой станут возможными системные измерения эффективности вложений в социальную сферу и контроля 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 сегодня лишь через несколько десятилетий заметно 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 СИЗО или в колонию, то через некоторое время он станет рецидивистом, по-настоящему опасным для общества. Если же мы поможем подростку, скажем, 15-16 лет от роду, и его семье, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, то он, скорее всего, станет вполне успешным гражданином, лет этак через 15-20. Для бизнес-проекта такой срок считается неприемлемым, а вот для социального проекта – вполне разумным. В этом состоит основная сложность данного социально-проектного подхода. И в этом же – одна из наиболее существенных трудностей формулирования задач. Собственно, поэтому в качестве альтернативы и дополнения измерений эффекта предлагается использовать термин «описание эффекта». То есть, если вы не можете измерить результат, то хотя бы постарайтесь описать его, уже это действие может оказаться весьма полезным, поскольку позволит вам разобраться с тем, **что и как именно** вы делали. Последнее словосочетание («как именно») так же, если не более, важно, о чём будет сказано несколько позднее, при описании свойств, определяющих устойчивость результатов проекта.

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

- 1) Повышение информированности участников проекта и других заинтересованных лиц о проблемах конфликтов, происходящих в системе школьного образования, и возможностей их успешного разрешения через создание межрегионального информационного

пространства, среды (если рассматривать уровень одного образовательного учреждения, то, скажем, в школе).

2) Повышение уровня знаний, умений и навыков участников проекта и заинтересованных лиц в области разрешения конфликтов для подготовки к соответствующей деятельности (например, последующей деятельности школьной службы примирения).

3) Освоение участниками проекта в экспериментальном режиме процедур (в виде разбора конкретных случаев и конфликтов или проведения так называемых «школьных конференций»), позволяющих прошедшим предварительное обучение начать применять технологии медиации и примирения.

4) Содействие распространению полученного в ходе выполнения проекта опыта и знаний в сфере разрешения конфликтов, на основе анализа, обобщения и распространения материалов, описывающих такой опыт.

5) Совершенствование нормативного регулирования (например, путём внесения дополнения в устав школы) вопросов разрешения конфликтов в сфере образования, через разработку и нормативное закрепление процедур и форм деятельности школьной службы примирения.

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.

3. Ресурсы.

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

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

Ещё один пример – Япония, с практически отсутствующими на островах природными ресурсами, но с весьма успешной экономикой. Однако, полагаю, их экономика была бы вовсе не такой мощной, если бы не огромные вложения в человеческие ресурсы. Хорошо известна любовь японцев к детям...

А, подчас, казалось бы, вовсе и не огромные инвестиции, а всего лишь проявление внимания к уже существующим или новым социальным технологиям и их внедрение. Один из новостных сюжетов на ТВ был как раз о такой технологии, реализуемой в Японии. Пенсионеры из ближайшего к школе микрорайона во внеуроч-

³⁷ Р.Патнэм. Чтобы демократия сработала. М., Издательство «Ad Marginem», 1996
Серия «Библиотека МШПИ» (Вып. №3). — 287 с.

ное 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 её помощью:

А) возникает и сохраняется связь времён, традиций и поколений;

Б) создаётся 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 её для школьников;

Г) улучшается качество и содержательное наполнение жизни представителей старшего поколения, для которых возможность продолжения самореализации в преклонном возрасте ничуть не меньше, чем для всего остального взрослого населения, а общение с детьми – даже просто дополнительная радость.

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

Рассуждая о межсекторном взаимодействии в процессе реализации 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 году, руководители организации-исполнителя соответствующего проекта (Фонда «НАН») попросили руководство Минсоцразвития России отправить в региональные структуры министерства распоряжение о необходимости участия сотрудников государственных и муниципальных органов и учреждений в образовательно-просветительских семинарах проекта. И те административно обязали региональные структуры пройти такое обучение на семинарах по ювенальной юстиции. В результате властные органы своих собственных средств израсходовали – только на оплату проезда своих специалистов, но при этом появились специалисты, детально проинформированные о том, каким образом можно использовать те или иные ювенальные технологии в своей управленческой и исполнительской практике.

Бизнес, привлекаемый к социально-проектному партнёрству, может тоже быть полезен 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, которые мы с коллегами проводили по лоббированию общественных интересов в 2000 году на острове Сахалин, приняли участие несколько бизнесменов. И не просто приняли активнейшее участие, но и с удоволь-

ствием делились своим собственным опытом продвижения интересов, конструктивной работы и успешного сотрудничества с региональными и муниципальными органами. И стали ценным не денежным ресурсом для других участников семинара.

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 важными результатами любого социального проекта, в чём бы он ни заключался, будут являться те дополнительные свойства, в самом ли человеке (прежде всего, конечно, в целевой группе, с которой идёт работа) или в коллективе людей, в отношении которых велась работа, которые появились, выработались в ходе проекта. Об этом также будет сказано позже, при описании результатов проекта и их устойчивости.

Наконец, стоит сказать о таком ресурсе, как время. Правильное распределение времени и планирование мероприятий проекта в течение его выполнения позволяет не только рассчитывать на выполнение 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. Приведём пример такой диаграммы.

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

- а) стартовый «круглый стол» по теме проекта (или какое-то иное стартовое информационное мероприятие: пресс-конференция, какая-либо PR-акция) – 2-й месяц 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);
- 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 отчёта по проекту.

Тогда диаграмма Ганта будет выглядеть следующим образом:

Диаграмма 1

[illegible]

[illegible]

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

Дадим небольшие дополнительные комментарии к диаграмме.

Прежде всего, о рабочих встречах. Если проект региональный, такие рабочие встречи или совещания (более мелкого, оперативно-го свойства) желательно проводить чаще, поскольку это позволяет сделать проект более гибким и чутко реагировать на происходящие в нём события. В нашем гипотетическом случае, поскольку реализуется межрегиональный проект, таких очных 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 свой-

ство, свидетельствующее о готовности грантополучателя к экономии средств грантодателя.

Что касается рабочего совещания, то вполне возможно проведение подобных совещаний в форме виртуального общения, телеконференции или в селекторном режиме.

Те или иные 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.

Подобное отображение ваших действий позволяет исполнителю контролировать 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. Разумеется, не следует воспринимать буквально, в качестве образца для подражания приведённый только что вариант диаграммы Ганта: он – лишь пример того, как можно обеспечивать 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 описание методов, 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 пред-

ставление о предмете проекта и видит пути решения взятой для проектного решения проблемы, то теперь эксперту представляется возможность увидеть, соответствуют ли предлагаемые методы поставленным в проекте задачам.

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

«3) Освоение участниками проекта в экспериментальном режиме процедур (в виде разбора конкретных случаев и конфликтов или проведения так называемых «школьных конференций»), позволяющих прошедшим предварительное обучение начать применять технологии медиации и примирения».

Здесь совершенно необходимо сделать два принципиальных замечания.

Во-первых, для начала деятельности желательно не брать на себя невыполнимых задач по разрешению очень жёстких конфликтов, которые также встречаются в нашей жизни, хотя и не так часто, например, по проступкам, которые могут квалифицироваться как преступные.

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

Если не принимать во внимание этих двух названных замечаний, результаты реализации экспериментальных процедур по примирению могут оказаться не просто плачевными, но и разочаровывающими 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 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.

Например, если мы готовим просветительский проект, в котором собираемся осуществить какие-то мероприятия, то такие мероприятия должны содержать изрядный элемент интерактивности – активного многостороннего взаимодействия с их участниками, чтобы они не просто вяло поприсутствовали на ваших лекциях, а могли сами осваивать новые для себя знания и приобретать практические навыки, работая в малых группах, обсуждая друг с другом те или иные тематические вопросы, проводя мозговые штурмы, участвуя в ролевых играх и т.д.

Часто сталкиваясь с различными проектными заявками, огорчаюсь, когда вижу, что заявитель, для пропаганды, скажем, 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 чём они и понятия

не имеют. Ребёнок по структуре своего сознания (и по причине его незрелости) – бессмертен. Он не догадывается и представить себе не может, что вот это розовощёкое личико, его лицо, которое глядит на него из зеркала, может пожелтеть и сморщиться не через 50-60 лет, а через 2-3 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) порокам и вредным привычкам.

Во-вторых, мне кажется, ничего более скучного и малопродуктивного для нашего времени, чем лекция или «беседа» (особенно для молодёжи) придумать нельзя. Не берусь, опять же, диктовать, что именно нужно проводить, но очевидно, что стремление к позитивному поведению лучше всего прививать, не запугивая различными ужастиками, 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.

Названные обстоятельства демонстрируют важность внимательного подхода к уместности того или иного действия, как в ценностно-содержательном плане, так и по применимости различных форм работы с участниками проекта. Собственно, сказанное относится к любой другой тематической области, в которой может разрабатываться и выполняться проект.

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 объёме, как было предусмотрено.

Помимо описания проводимых мероприятий и иных действий, необходима привязка ваших действий к:

- времени и месту их проведения.

Одним из показателей качества проекта является корректность планирования и расположения по 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 пересыщенным).

- целевым группам проекта (в том числе, по составу и количеству участников мероприятий).

Естественно, что 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 ваш проект.

- имеющимся ресурсам (о чём говорилось ранее и, что касается бюджета проекта, будет сказано позже).

При этом осуществляемые мероприятия должны быть настолько содержательными, чтобы их выполнение позволяло доби-

ваться эффектов, влияющих на выполнение задач проекта и достижение его цели.

Определённый практический опыт автора настоящей работы по оценке проектных заявок свидетельствует: среди проектов, подаваемых на различные конкурсы, огромное число тех, которые ровным счётом ничего не дают «на выходе». К таким, абсолютно пустым, бесполезным мероприятиям следует отнести помпезные акции – прежде всего, в тех случаях, когда весь проект по сути содержит только их. Эффект от их проведения нулевой, средства израсходованы, но расходы ни на что не повлияли и ровным счётом ничего не изменили.

Поэтому при подготовке описания проводимых мероприятий и действий по проекту проектант обязан предъявить планируемые результаты не только проекта (о чём 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 взаимодействия, партнёрства, выстраивания каких-то совместных действий или организации более устойчивых и долгосрочных содружеств. Именно такой выход может и должен как-то влиять на результаты вашего проекта^{*}.

6. Ожидаемые результаты.

^{*} В англоязычной терминологии такие, промежуточные результаты называются *outputs*, в то время как влияние всего проекта, более масштабное и значимое – *outcomes*.

Данный раздел проекта может использоваться специалистом по оценке в качестве одного из наиболее ясных индикаторов, позволяющих понять, насколько заявитель и, в дальнейшем, исполнитель целесообразно 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 невнятное: 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. А такая работа – совершенно бессмысленна. Усилия затрачены, результата не предъявлено. В этом случае результативность можно охарактеризовать анекдотом из армейской жизни: солдатам приказано «до обеда раскапывать яму, а после обеда – закапывать». Ямы как не было, так и нет, но зато солдаты целый день были заняты. Абсурдный подход.

Реализация любого проекта должна иметь на выходе получение неких положительных изменений. Следовательно, при формулировании ожидаемых результатов проектировщик должен исходить из того, что в качестве таких результатов будет нечто, что можно охарактеризовать определёнными словами.

Какие же слова (и, значит, содержащиеся в этих словах понятия) будут свидетельствовать об успехе проекта? Перечислим некоторые, пожалуй, основные. **Улучшение, увеличение или сокращение** (во втором случае, если речь идёт 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 описанию**.

Необходимо также сформулировать три ключевых элемента (или, иначе выражаясь, три основных принципа) любого проекта, претендующего на то, чтобы быть 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, вероятно, можно охарактеризовать как **принцип ценностной опоры**.

Не могу не привести здесь один интересный пример из своей 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 – обучению «метанию осколочных гранат». Считаю такие проекты идеологически, ценностно, вряд ли пригодными для

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 мало-мальски неверном действии окружающих. А ведь подросток-то уже фактически «вооружён», вами!

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 лучше или просто самостоятельно справляться со своими проблемами и обходиться без посторонней помощи. Такой элемент можно назвать **принципом нацеленности на социальное развитие.**

Наконец, **третий элемент – вовлечение представителей самой целевой группы в активное участие в рамках проекта.** Целевая группа должна становиться не пассивным благоприобретателем, объектом воздействия специалистов проекта, а активным действующим лицом, вовлечённым в сам процесс реализации проекта, субъектом взаимодействия. Этот элемент можно назвать **принципом интерактивного взаимодействия.**

7. Оценка результативности. Управление проектом и его рисками. Устойчивость результатов.

В данном разделе намеренно соединены три элемента, обычно обладающих отдельными, свои собственными и самостоятельными позициями в каждом проекте. Однако рамки настоящей работы вынуждают соединить эти важные элементы.

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 множества региональных грантовых программ расходы по оцениванию проектов и качества их реализации не включены в качестве обязательной статьи расходов. Вместе с тем, практика показывает, что на данную статью расходов может приходиться, в зависимости от масштабов реализуемой программы или проекта, от 3 до 10% всех средств.

Более того, в текстах многих государственных и региональных программ ещё совсем недавно можно было, в разделе «Оценка результатов программы», вместо системы процедур, способов и мер наблюдения за выполнением программы, а также оценивания её результативности и осуществляемых в ней действий, обнаружить совершенно другое содержание, а именно – описание ожидаемых от её выполнения, прогнозируемых результатов. Означало это только одно: составители программы весьма слабо представляли себе разницу между названными понятиями, что, конечно же, в проектном подходе недопустимо.

В результате, вместо формирования системы процедур и механизмов внутреннего и внешнего мониторинга, оценки эффективности реализации задуманного и устойчивости достигнутых ре-

зультатов и эффектов, в тексте фигурировали лишь прогнозные показатели – «количественные мечты» горе-проектировщиков. В итоге прогнозы, разумеется, никогда не совпадали с реальностью, а потому, видимо, и не публиковались.

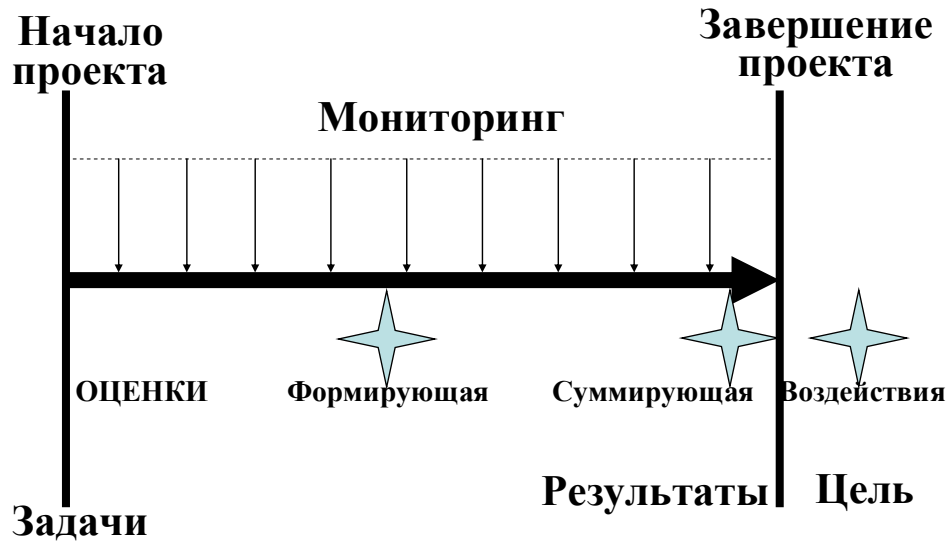
Поскольку из огромного количества целевых социальных программ, принимавшихся российским правительством в его различных составах в 1990-2000-х годах (только на федеральном уровне декларировалась реализация до 150 целевых программ ежегодно), ни одна не была публично доложена и оценена, можно с уверенностью говорить о практически полном содержательном провале их подавляющего большинства. Само же ухудшающееся состояние социальной сферы свидетельствовало о безрезультатности либо о слабой результативности предпринимаемых усилий.

Собственно, поистине драматическая ситуация с формированием, нормативно-правовым закреплением, методическим оформлением, подготовкой соответствующих экспертно-аналитических кадров, внедрением и распространением оценочной деятельности в российскую управленческую практику остаётся почти в неизменном виде до настоящего времени.

Дабы избежать безусловно ошибочного нерефлексивного, безоценочного подхода попробуем представить себе, какими должны быть процедуры и механизмы наблюдения и оценивания любой реализуемой программы или проекта в ходе её или его выполнения. Для большей наглядности изобразим некую диаграмму «жизненного цикла проекта».

Диаграмма 2

ЖИЗНЕННЫЙ ЦИКЛ ПРОЕКТА



Как видно из Диаграммы, помимо процедур мониторинга, осуществляемого непрерывно, в процессе реализации проекта могут быть и оценки. Формирующая оценка обычно производится примерно в середине выполнения проекта. В её ходе, как правило, подводятся промежуточные итоги, и привлекаемый внешний специалист-оценщик (или группа либо организация таких оценщиков) должен определить, насколько то, что уже сделано в проекте, правильно и способно привести к его успешному завершению. Как правило, проведение такой оценки позволяет вовремя скорректировать предпринимаемые усилия, выбрать то или иное направление для его продолжения, а, порою, если будут обнаружены серьёзные нарушения, и вовсе прекратить неразумную или неправомерную трату средств.

Суммирующая оценка проекта посвящена подведению его итогов. А оценка воздействия – это оценка, позволяющая понять, насколько устойчивы результаты уже выполненного проекта.

Обычно такая оценка осуществляется через некоторое время после его окончания.

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 ещё одно, крайне важное свойство – чувствительность (рефлексивность). В ходе проекта вполне возможны и совсем не редки ситуации, когда что-то идёт 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.

Устойчивость результатов проекта – одно из самых важных его свойств.

Прежде всего, это свойство демонстрирует грантодателю или иному финансирующему источнику, 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 году автор настоящей работы проводил оценку эффективности проекта по уходу за пожилыми гражданами, бывшими репрессированными, которую к тому времени уже полгода как реализовал и 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 для меня был очень ярким свидетельством эффективности выполненного проекта...

Другой пример – работа с детьми группы риска, которая проводилась специалистами Фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН») в 1997-2000 годах. 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 приюте-убежище «Дорога к дому», который был создан этой организацией ещё в 1992 году. В качестве результата была выпущена книга, описывавшая все эти и некоторые другие ювенальные тех-

нологии³⁸. 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 высоко актуальный интеллектуальный продукт.

Если обобщить сказанное, то устойчивость проекта может определяться по меньшей мере двумя качествами: появлением устойчивых взаимосвязей или **сетей** и созданием инновационных **социальных технологий**.

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 никто не выделит средств.

Во-вторых, это – экономическое выражение вашей деятельности по проекту. Только глядя на бюджет проекта, можно понять, насколько обоснован запрашиваемый вами объём средств.

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

³⁸ 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.: Фонд «НАН», 2002. – 350 с.

В-четвёртых, это и ваш 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 окружающим вас партнёрам. Это свойство полезно и для обеспечения внешнего контроля.

Основными свойствами бюджета проекта можно назвать:

- 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 дорогую, которая вполне могла бы быть и скромнее. При оценке бюджета проекта желательно, чтобы у оценщика была возможность рекомендовать грантодателю изменение в ту или иную сторону бюджета проекта. О наличии такой возможности можно судить, с одной стороны, по форме экспертной анкеты, а с другой – по процедурам участия экспертов в подведении итогов оценки.

Желательно, чтобы форма анкеты предусматривала не только возможность итоговой оценки, но и обязательность экспертных комментариев по содержанию проекта. Помимо этого, представляется важной возможность проведения завершающей встречи экспертов, в ходе которой будут озвучены и обоснованы их оценки. После этого решение о поддержке или отказе от таковой, **на основе**

результатирующего экспертного заключения, принимается конкурсной комиссией. Пока те же решения о поддержке грантов в Общественной Палате РФ принимаются практически без учёта результатов экспертных заключений.

- Логичность – взаимоувязанность с запланированными мероприятиями и иными действиями.
- Соразмерность масштабу проекта.
- 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 брать за посильные задачи, используя для этих целей принцип «расширяющегося шага».

- Эффективность расходов.

Здесь желательно, чтобы расходы имели строго целевой характер, позволяли рассчитывать на получение запланированных результатов, оказание социального воздействия, сохраняя при этом разумную экономичность.

- Создание эффекта социальной и экономической устойчивости.

Наиболее удобная форма представления бюджета проекта – табличная. Несколько упрощённо такая таблица может выглядеть примерно так.

БЮДЖЕТ ПРОЕКТА

Статья расходов	Единицы измерения	Количество единиц	Стоимость единицы	Вклад Заявителя	Запрашиваемая сумма
1. ЗАРПЛАТА					

Штатный персонал					
Приглашённые специалисты					
Вклад добровольцев					
2. Транспортные расходы					
3. Командировочные расходы					
4. Расходы по проведению мероприятий					
5. Приобретаемое (арендуемое) оборудование					
6. Аренда помещений: офисные, для мероприятий					
7. Издательские расходы					
8. Банковские расходы					
9. Непредвиденные и другие расходы					
ИТОГО					

Кратко прокомментируем типичные разделы проекта.

- ЗАРПЛАТА (штатный персонал и приглашённые специалисты, 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, так и смешанной (скажем, почасовая оплата за проведение семинаров, оказание экспертных услуг или ведение конференции, так и сдельной (например, за подготовку доклада или материалов для публикации).

Разница между данными категориями оплачиваемых сотрудников заключается и в исчислении налогов при оплате труда. Данная позиция характерна для нынешнего периода времени: для штатных сотрудников так называемый единый социальный налог

(ЕСН) составляет 26,2%. А вот для привлечённых специалистов сейчас этот налог меньше – 23,1%, поскольку не включены начисления в фонд социального страхования.

Сами же размеры вознаграждения за труд (при использовании бюджетных грантовых средств – во всяком случае) желательно примерно ориентировать на 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.

- 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 объёма разъездной деятельности (как правило, такие расходы грантодатели на себя не берут, если только это не допускается форматом грантового конкурса);
- необходимости оплаты специального транспорта (например, по перемещению участников с проблемами опорно-двигательного аппарата).

Расчёты таких расходов приводятся, как правило, примерные, поскольку вполне возможно изменение цен на те или иные билеты.

- 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). Сейчас это – 100 рублей/сутки.

- Расходы по проведению мероприятий.

Если проект предусматривает большой объём мероприятий (в особенности, связанных с выездом участников мероприятий), 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. Кстати, собственный, достаточно богатый опыт просветительской деятельности свидетельствует: такие, удалённые от места жительства выезды оказываются значительно более эффективными, чем организация обучения в городе (в особенности, в большом городе, где всегда множество самых разнообразных других дел, зачастую, не позволяют 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 вовсе не самый эффективный. Оборудование всё равно необходимо. Для выхода из этой ситуации некоторые грантодатели допускают 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, подчас, более дорогой, чем оплата покупки техники. И тогда эти расходы всё равно производятся, но выгоду в конечном итоге получает сторонняя организация, предоставившая арендуемое оборудование, а не исполнитель, который мог бы и дальше использовать приобретённое оборудование в социально значимых целях. А арендная плата становится 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 таким образом: организация, приобретающая дорогостоящее оборудование, обязана в течение ряда лет (например, в течение гарантийного срока эксплуатации техники) присылать грантодателю краткий отчёт об использовании оборудования в соответствующих выполненному проекту и, естественно, некоммерческих целях.

- Аренда помещений.

Как правило, аренда офисных помещений представляет собою траты, осуществляемые самой организацией-заявителем. Проект, как таковой, не предполагать финансирование текущих расходов организации, непосредственно не относящихся к проекту.

Поэтому аренда помещений, которые необходимы вам для проведения запланированных мероприятий, в основном – разовые расходы. Если для выполнения проекта запрашиваются расходы на долгосрочную аренду помещения, 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, располагающееся вне временных рамок проекта.

- Канцелярские расходы и расходные материалы.

Данные расходы, как правило, не являются значительными в структуре бюджета, однако без учёта 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 быстро расходуемым материалом, используемым незаметно, но неизбежно.

- Издательские расходы.

Так же, как и в ряде ранее упомянутых разделов бюджета, издательские расходы, с одной стороны, должны быть ориентированы на примерные или средние цены на услуги (в данном случае – полиграфические), оказываемые сторонними организациями. Если, естественно, вы не собираетесь самостоятельно размножать или печатать выпускаемую вами по проекту продукцию. При этом нередки случаи, когда полиграфические услуги, заказанные на некотором удалении от центральных городов (например, Москвы или Санкт-Петербурга), оказываются в разы дешевле столичных расходов.

Помимо данного соображения, необходимо трезво оценивать и реальную потребность (спрос) в вашей полиграфической продукции – чтобы не захламлять помещения никому не нужной «макулатурой». Об объёме тиражей обычно свидетельствует масштаб вашего проекта.

Есть ещё один аспект, который должен быть учтён заявителем – сочетание цены и качества. Мне знакомы случаи очень красивого оформления совершенно бессодержательных материалов и, наоборот, крайне востребованная литература выходит, подчас, в неудобочитаемом виде, выпускается мелким шрифтом и на бросовой бу-

маге. 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 некоторых обстоятельствах данные расходы могут оказаться необходимыми (например, удорожание какой-либо техники или оказываемых вам сторонними организациями услуг). Как правило, объём таких зарезервированных средств не должен превышать 5% от общего объёма финансирования.

Практическая работа позволит специалистам, осваивающим начала проектной культуры постепенно разобраться с разделом «Бюджет проекта», который по праву считается одним из самых сложных. Полезным в этом смысле следует назвать освоение программы Microsoft Excel, позволяющей путём очень несложных операций сделать составление бюджета делом не очень утомительным, а бюджетную таблицу – легко пересчитываемой, в зависимости от изменения того или иного её параметра*.

9. Приложения.

* В данной работе практически невозможно освещение темы, связанной с применением такого, безусловно важного инструмента проектной работы, как компьютерные программы, напрямую предназначенные для инструментального планирования и распределения предстоящих действий и трудозатрат по проекту, например, *Microsoft Project*.

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

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

Во-вторых, в приложении можно поместить краткую информацию о привлекаемых в ваш проект специалистах. Это позволит при оценке проекта судить о реальности оказания тех или иных услуг, которые в нём предусмотрены. Естественно, резюме специалистов должно характеризовать его способность выполнять предусмотренную в проекте роль.

В-третьих, это может быть информация о вашей организации, 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. Собственная многолетняя работа по проведению экспертиз проектных заявок позволяет автору настоящего материала 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.

Итак, мы рассмотрели кратко основные элементы, из которых должен состоять любой проект. Желающие получить дополнитель-

ное ресурсное обеспечение для своих учреждений или организаций, конечно должны иметь представление об этих элементах. Однако, несомненно, что только 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, почувствовать вкус к созданию социальных инноваций. Причём независимо от того, поддержан грантодателями ваш проект или нет. Успеха вам в этом.