

УДК 005.8:347.136

*С. В. Чернов,*аспірант кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЕКТІВ У РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано законодавство у галузі експертизи публічних проектів регіонального розвитку. Означено функції і моделі соціальної експертизи проектів в управлінні регіональним розвитком. Систематизовано методологію проведення комплексної соціальної експертизи публічних проектів органами виконавчої влади.

Ключові слова: соціальна експертиза проектів, комплексна експертиза, методологія, проект регіонального розвитку.

Постановка проблеми. Сталий розвиток будь-якої розвинутої держави значною мірою визначається стійким розвитком його економіки та прозорим державним управлінням, відкритістю управлінських процесів в органах публічної влади, у зв'язку з чим загальні проблеми формування прозорих механізмів державного управління в сучасному українському суспільстві набувають все більшої актуальності.

Впровадження комплексної експертизи публічних проектів є однією з найбільших актуальних та прогресивних управлінських технологій, що має розвиватись і застосовуватись на всіх рівнях органів публічної влади та адміністрування.

Загальними проблемами при впровадженні комплексної експертизи публічних проектів є відсутність єдиного розуміння суті державної експертизи, нерозробленість науково обґрунтованої методології комплексної експертизи, як механізму державного управління, невизначеність процедур її проведення та вимог до їх документування протягом виконання проекту.

Незацікавленість та недостатня обізнаність державних службовців у системних змінах гальмують процес їх впровадження. Тому необхідне наукове обґрунтування формування та упровадження прозорого механізму управління,

запровадження комплексної державної експертизи у діяльність всіх органів публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У сучасних методологіях проектного менеджменту використовується низка взаємодіючих підходів до управління, а саме: системний, проектний, процесний, сценарний, проактивний, дослідженням яких займаються такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як І. Бабаєв, С. Бушуєв, В. Воропаєв, І. Кононенко, Кліффорд Ф. Грей, С. Ликов, Є. Матвіїшин, Н. Ольдерогге, В. Рач, О. Федорчак, А. Чередніченко, І. Чумаченко, В. Шапіро, в роботах яких здійснено аналіз методів і засобів проектного менеджменту, методологічної ролі понять, категорій і принципів, а також парадигм в аналізі процесів проектного управління.

В той же час залишаються недостатньо дослідженими питання комплексного системного методологічного підходу з питань стандарту державної експертизи проектів в публічній сфері.

Проте, незважаючи на в цілому ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, вітчизняними вченими розглядалися лише окремі, переважно її інституційні аспекти, а комплексному дослідженню проблеми експертизи публічних проектів увага не приділялася. Водночас державне управління потребує наукового обґрунтування і практичного впровадження моделі комплексної експертизи регіональних проектів у публічній сфері.

Мета статті. Метою дослідження є систематизація методології та методів комплексної соціальної експертизи проектів на регіональному рівні на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства в галузі державної експертизи проектів з метою підготовки стандарту комплексної експертизи публічних проектів.

Виклад основного матеріалу. За підтримки європейських держав та міжнародних організацій сьогодні в Україні реалізується велика кількість публічних і некомерційних проектів, що мають важливе значення для регіонального розвитку. Зокрема, йдеться про реалізацію енергоефективних та енергозберігаючих проектів, альтернативної та відновлюваної енергетики,

модернізацію сфери ЖКГ, дорожньо-транспортної інфраструктури, охорони довкілля, освіти та охорони здоров'я.

Використання комплексної експертизи проектів регіонального розвитку залежить від виду проекту, напрямку його діяльності, джерела фінансування, обов'язковості проведення експертизи та інших чинників. Порядок та методологія проведення експертизи в загальному визначенні регламентується Законом України «Про інвестиційну діяльність» [1], постановами Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 701 [9], від 18.07.2012 р. № 683 [8] та іншими нормативними документами [5–7], але для кожного напрямку проведення комплексної експертизи проектів існують свої особливості.

У найбільш загальному вигляді експертиза – це спосіб аналізу причинно-наслідкових зв'язків не тільки стосовно того, що вже відбулося, але й того, що очікується, має або може відбутися; це спосіб пізнання певної реальності у тих випадках, коли ця реальність не піддається прямому вимірюванню, обрахуванню і взагалі якому завгодно «об'єктивному дослідженню» [3].

Під комплексною експертизою публічних проектів розуміють системну діяльність уповноважених експертних організацій та експертів різних галузей знань, що здійснюється за державним замовленням на договірній основі і пов'язана з проведенням досліджень, вивченням, оцінкою певного об'єкта, а також з підготовкою та оформленням експертних висновків, рекомендацій по предмету експертизи з метою отримання релевантної, репрезентативної, об'єктивної і достовірної інформації про досліджувальний об'єкт в сфері публічного управління.

Державна інвестиційна експертиза визначає основні критерії такої оцінки, а саме: актуальність проекту, соціальна спрямованість, ефективність використання бюджетних коштів, достовірність техніко-економічних розрахунків, обґрунтованість обсягу та форми надання державної підтримки для реалізації інвестиційного проекту, наявність необхідного кадрового, матеріально-технічного забезпечення, узгодження екологічних, соціально-економічних інтересів, відповідність вимогам законодавства [5].

На думку С. Ликова, соціальна експертиза є експертне дослідження, що включає діагностику стану соціального об'єкта, встановлення достовірності інформації про нього і його докiлля, прогнозування його наступних змін і впливу на інші соціальні об'єкти, а також вироблення рекомендацій для прийняття управлінських рішень і соціального проектування в умовах, коли дослідницька задача трудноформалізуема [4].

Формування цього способу оцінки соціальних інновацій відбувається у двох напрямках – включення соціальної експертизи до складу комплексної експертизи публічних проектів і розробка її складових частин. Об'єктами соціальної експертизи є люди, соціальні спільноти, соціальні інститути та процеси, організації, соціальні цінності, ідеї, концепції, нормативні акти, прямо або побічно передбачають соціальні зміни, соціальні проекти і т.ін.

Основними функціями соціальної експертизи публічних проектів є:

- діагностична – огляд стану соціального об'єкта в момент дослідження;
- інформаційно-контрольна – дослідження інформації про соціальний об'єкт і його оточення з метою встановити її достовірність і внести відповідні корективи, якщо інформація містить спотворення;
- прогностична – виявлення можливих станів соціального об'єкта в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі і можливих сценаріїв досягнення об'єктом цих станів;
- проектувальна – вироблення рекомендацій з експертизи соціального об'єкта для соціального проектування і прийняття управлінських рішень.

У загальному вигляді метою соціальної експертизи є встановлення відповідності діяльності органів державної влади, інших соціальних інститутів інтересам громадян і завданням соціальної політики, а також формування пропозицій щодо досягнення цієї відповідності.

Завдання на експертизу включає в себе: визначення соціальної проблеми, у зв'язку з якою проводиться експертиза; постановку мети експертного дослідження; висування вимог до форми представлення результату експертизи, у формі експертного висновку.

Залежно від мети, фази та завдань проекту комплексна соціальна експертиза може проводитися за моделями «Рецензія», «Моніторинг», «Проект».

Модель «Рецензія» – це експертний висновок, який застосовується при аналізі документів, представлених експерту для вивчення. Висновок містить позитивні й негативні характеристики, обов'язкові відповіді на питання, зазначені в технічному завданні на експертизу, для прийняття того чи іншого управлінського рішення.

Модель організації експертизи «Моніторинг», яка регулярно повторює дослідження одного й того ж об'єкта експертизи, та дозволяє виявити динаміку розвитку об'єкта. Моніторингова модель застосовується, якщо соціальна експертиза здійснюється на довгостроковій основі, з застосуванням інформації для порівняння досліджуваних явищ або процесів.

Експертиза може проводитися за моделлю «Проект», яка спрямована на вирішення комплексу суміжних завдань, в якій експертиза набуває інструментальне значення як основа управління проектами регіонального розвитку.

На регіональному рівні також застосовується модель експертизи конкурсних проектів з використання різноманітних експертних рад та конкурсних комісій при органах публічної влади та публічного адміністрування, донорських організацій.

У деяких випадках виникає необхідність вести експертизу соціальних проектів і програм, які представлені на конкурс. Тоді з'являється специфічне експертне завдання в порівнянні різних текстів і переваги тих чи інших з них. Підстави для переваги у прийнятті рішення про перемогу в конкурсі встановлюються залежно від цілей конкурсу:

– соціальна значимість проекту (програми): актуальність заявленої діяльності; ясність мети; оригінальність (новизну) задуму; правомірність, допустимість діяльності; соціальні наслідки; можливість розвитку проекту, його перспективність; можливість відтворення в інших умовах;

– масштаб планованої діяльності: розрахункова тривалість заходів; коло осіб, яким адресовано проект; співвідношення дітей (молоді) і дорослих; число зайнятих в активних формах діяльності; необхідність спеціальної підготовки кадрів; частку коштів на забезпечення суті проекту в загальних планованих витратах за проектом;

– реалістичність проекту (програми): здатність молодіжного, дитячого об'єднання реалізувати конкурсний проект, підтверджену попередньою діяльністю; наявність підготовлених кадрів або можливість по залученню їх з боку; обґрунтованість місця проведення заходів; обґрунтованість очікувань від учасників проекту; раціональність кошторису витрат.

Особливість даного виду експертизи полягає в тому, що номінально або фактично експерт стає членом журі, він змушений побудувати «ліфт» проектів, не обмежуючись наданням переваги кращого і відкиданням всіх інших.

Технологічні прийоми роботи з великим числом проектів вироблені багатьма експертними радами. Один із варіантів – правила, прийняті експертними радами Інституту «Відкрите суспільство».

Методологія роботи експертних рад по соціальним проектам така:

1. Експерти готують висновки окремо по кожному з конкурсних проектів.
2. Після подачі експертних висновків по кожному проекту (3-7 експертів), збирається експертна рада (5-7 кваліфікованих фахівців даної галузі), яка розглядає всі подані проекти на основі отриманих висновків.

3. Після проведення засідання експертної ради проекти поділяються на три групи: а) проекти, які отримали всі позитивні оцінки; б) проекти, які отримали всі негативні оцінки; в) проекти, оцінені одними експертами позитивно, а іншими негативно. За першою групою немає необхідності проводити обговорення до того моменту, коли стане питання про розподіл призових місць. Друга група виключається з обговорення. Третя і становить основу роботи експертної ради. Буває, що оцінки діаметрально розходяться (категоричне «за» або категоричне «проти»). Загальна оцінка формується (іноді після додаткової експертизи) згідно з ustalеними в раді критеріями, і проект потрапляє в першу або другу групу.

Кожен конкурс соціальних проектів має свої особливості й окрему тематику для фінансування проектів залежно від соціальної проблеми, яку потрібно вирішувати, але автором проаналізовано загальні критерії тендерної документації некомерційних організацій, які фінансують соціальні проекти в Україні. Наприклад, в Інституті «Відкрите суспільство», який працює із заявками на гранти, що надаються Фондом Джорджа Сороса, експерти при експертизі некомерційних проектів керуються такими «рекомендованими критеріями»:

1. Проект відповідає концепції програми, її пріоритетам, його здійснення сприяє становленню відкритого суспільства, плюралізму, демократії, розвитку гуманітарних цінностей.

2 Проект новаторський, багато в чому унікальний, мало хто намагається здійснити щось подібне.

3. Здійснення проекту істотно змінить ситуацію на краще або принесе користь значній кількості людей.

4. Чітко показано, ким і як проект буде здійснюватися, окреслено обов'язки і функції кожного учасника проекту.

5. Виконавці проекту досить досвідчені й кваліфіковані, щоб ефективно досягти поставленої мети.

6. Бюджет проекту реальний, збалансований, добре обґрунтований, немає завищених вимог ні по одній зі статей бюджету.

7. Винагорода, що виплачується учасникам проекту, не надмірно і відповідає витраченому часу і кваліфікації виконавців роботи.

8. Затребуване обладнання в зазначеній кількості в заявленій специфікації дійсно необхідне для здійснення проекту.

9. Плановані поїздки (відрядження) дійсно необхідні для здійснення проекту.

10. Виділення коштів необхідно саме в такій кількості на здійснення саме цього проекту.

11. Автори проекту зуміли знайти фінансову підтримку від інших фондів і організацій.

12. Після припинення фінансової підтримки проект може розвиватися далі самостійно, або зрозумілі майбутні альтернативні джерела його фінансування.

13. Проект не має політичного або комерційного характеру, він не спрямований на підтримку однієї з політичних партій або на одержання прибутку.

14. Відповідно до пропонованих критеріями, а також у зв'язку з власною експертною оцінкою даний проект повинен бути підтриманий.

За кожним із критеріїв експерт має можливість висловити свою думку з різним ступенем визначеності: використовується чотириланкова шкала оцінок: «так», «скоріше так», «скоріше ні», «ні». При зіставленні експертних оцінок особлива увага приділяється критеріям 1, 5, 13 і 14.

Такого типу критерії формуються у багатьох експертних рад, які розглядають соціально значущі проекти регіонального розвитку. Це вводить експертизу в досить певні рамки і дозволяє ефективно здійснювати експертну роботу, і зменшує суб'єктивність експертних оцінок. Навіть самий ретельний відбір експертів не гарантує від суб'єктивізму їх оцінок, який відбувається в результаті відмінності життєвого досвіду, тезауруса, політичних установок і інших обставин, які привносяться самим експертом, або виникають в результаті тиску «замовника», перед яким не всі експерти здатні встояти, але необхідно знижувати роль таких моментів.

Доцільно застосовувати наступні заходи, спрямовані на зниження суб'єктивності експертних оцінок:

- формувати дві й більше експертних груп для дублювання експертизи;
- працювати з різними типами експертів;
- враховувати всі неекспертні матеріали (дані досліджень і т. д.);
- експертні висновки, підготовлені громадською експертизою або іншими незалежними експертами, слід включити до складу комплексної експертизи.

Гарантом об'єктивності та прозорості є спільна робота різних експертів при проведенні соціальної експертизи для прийняття оптимального рішення.

Робота над експертним висновком ведеться різними методами соціальної експертизи, кожен з яких має свою специфіку та певну технологію.

Основні методи, які використовуються при проведенні соціальної експертизи, такі: експертної оцінки, фокус-груп, ситуаційного аналізу, метод «Делфі», активізації інноваційних рішень (мозкова атака, ділові ігри), обробки даних, контент аналіз, «репертуарних решіток», створення експертних систем та ін.

В управлінні регіональним розвитком актуальним і технологічним методом комплексної експертизи проектів розвитку є методологія форсайт. Форсайт – це система методів експертної оцінки довгострокових перспектив розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних найбільш позитивно впливати на економіку і суспільство. Форсайт передбачає участь багатьох експертів з усіх сфер діяльності, дотичних до досліджуваної проблеми. Ефективність застосування даної методології залежить від широкої участі різних зацікавлених та компетентних сторін, таких як органи влади, урядові установи, бізнесу, наукових і освітніх організацій, а також громадськості.

Показниками ефективності соціальної експертизи публічних проектів є: облік підсумків експертизи для обмеження вибору стратегій, яке має закріплюватися прийнятим рішенням та застосування висновків експертизи при виборі або відмові від тих чи інших варіантів управлінського рішення; застосування підсумків експертизи для коригування обраної стратегії соціального розвитку регіону.

Соціальний аналіз зосереджує свою увагу на чотирьох основних аспектах:

- соціокультурні та демографічні характеристики населення, що потрапляють під дію проекту;
- організація населення в районі дії інноваційного проекту, наявність робочої сили;
- прийнятність проекту для місцевої культури (наукового потенціалу);
- стратегія забезпечення необхідних зобов'язань від груп населення та організацій, що користуються результатами даного проекту.

Отже, соціальна експертиза публічних проектів регіонального розвитку – це встановлення ступеня відповідності (невідповідності) параметрів соціальної реальності (ресурсів, властивостей об'єктів, соціальних установок) соціальними показниками і нормативам [2].

В основі соціальної експертизи лежить вимір ознак і тут застосовуються різні вимірювальні процедури. З урахуванням сказаного особливі труднощі виникають при установленні соціальних показників і нормативів як бази для діагностичних оцінок, які характеризують окремі властивості і стан соціальних об'єктів або процесів, що має кількісний вираз. Оскільки показник характеризує певну сторону об'єкта (процесу), він є і якісною характеристикою.

Ключовим елементом організаційної структури комплексної експертизи проектів на регіональному рівні є Центр комплексної експертизи проектів, який функціонально діє як офіс управління проектами, з метою забезпечення функцій синхронізації, інтеграції та координації щодо ефективної комунікації між стратегічним і функціональним рівнями управління регіональним розвитком.

Необхідність подальшого вдосконалення соціальної експертизи в органах публічної влади та адміністрування, створення державного стандарту по проведенню соціальної експертизи неприбуткових публічних проектів дозволить збільшити ефективність і якість реалізації проектів на регіональному рівні. Органам публічної влади та адміністрування, донорським та грантовим організаціям, які фінансують публічні некомерційні проекти, розроблення та систематизація методології проведення соціальної експертизи проектів дозволить прозоро та відкрито реалізовувати проекти регіонального розвитку.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розробка методології експертизи соціальних проектів у регіональному управлінні є першочерговим методологічним завданням системи формування комплексної системи управління проектами. Необхідно створення єдиного державного стандарту експертизи проектів, який буде обов'язковим до застосування експертами та експертними організаціями при проведенні державної експертизи проектів в публічній сфері.

Список використаних джерел:

1. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 09.11.2013 р. № 1560-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560> (дата звернення 17.05.2017).
2. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Попов С. А. Управління проектами в публічній сфері: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 342 с.
3. Мазур І. І., Шапіро В. Д. Управление проектами. Москва: Економіка, 2001. 317 с.
4. Хананашвили Н. Л., Автономов А. С. Оцінка соціальних проектів: навч. посіб. Київ: Вид.група «Юрист», 2014. 240 с.
5. Про погодження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 13.03.2013 р. № 243. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 17.05.2017).
6. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012 р. № 697. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 17.05.2017).
7. Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.06.2013 р. № 699. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1066-13> (дата звернення 17.05.2017).
8. Про порядок затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 г. № 684. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2011-%D0%BF> (дата звернення 17.05.2017).
9. Про затвердження порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів): Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2013 р. № 701. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683-2012> (дата звернення 17.05.2017).

Chernov S. V. Improvement of methodology of social expertise of public projects in regional management.

The analysis of legislation in the field of expertise of public projects of regional development is made. The functions and models of social expertise of projects in the management of regional development are indicated. The methodology of carrying out of complex social examination of public projects by executive authorities is systematized.

Key words: social expert examination of projects, complex examination, methodology of expertise of regional development projects.

Надійшла до редколегії 22.06.2017 р.