**Лекция 7. Экспертиза социальных программ**

**Понятие социологической экспертизы**

В современном «ускользающем» мире не просто возрастает роль экспертной поддержки в жизнедеятельности разных акторов, но существенной характеристикой динамизма этого мира **выступает профессиональная экспертиза**. Без нее не обходится почти ни одно действие в современном обществе. Широкое применение экспертных методов в мировой практике оценки социальной политики, в том числе в международных организациях (прежде всего в ООН и ее специализированных органах – ЭКОСОС, МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО), приводит к сворачиванию других видов социальных исследований. В реформируемом российском обществе меняется строй, и привычные способы решения социальных проблем становятся неэффективными. В сложившейся ситуации все большую роль начинают играть специалисты, к мнению которых нельзя не прислушиваться. В ситуации, когда социальные программы становятся, по сути, основным инструментом социальной политики и расходования бюджетных средств, возрастает и роль экспертного знания в организации процессов социального программирования.

Особенность развития оценки как прикладной дисциплины состоит в том, что она зарождалась и росла **не из недр университетских кафедр**, а из практических потребностей самых различных организаций – **коммерческих, общественных, управленческих**. Применение на практике стимулировало развитие теории оценки (в противоположность развитию большинства научных концепций по принципу «от теории к практике»). К концу 93 80-х гг. ХХ в. получили известность солидные теоретические труды таких специалистов в анализируемой деятельности, как К. Вейс, М. Скривен, М. Пэттон, составившие теоретический фундамент оценочной деятельности и позволившие использовать логику оценки в самых различных областях. Технологии оценки очень популярны сейчас в экономически развитых странах. Как правило, на стадии разработки коммерческого или социального проекта до 10 % бюджета проекта отводится на оценку его выполнения и результативности. Во многих университетах США и Европы **читаются академические курсы, посвященные оценке программ и проектов.** Из международных организаций, активно занимающихся развитием и распространением оценочных технологий, отдельного упоминания заслуживает Институт Мирового банка. В большинстве стран с рыночной экономикой созданы национальные ассоциации, объединяющие интересы оценщиков, работающих в различных областях. В нашей стране с 90-х гг. ХХ в. действует Российское общество оценщиков, включающее в себя, прежде всего, экономистов и фокусирующее свое внимание далеко не на реализуемых социальных программах.

Подчеркнем, что М.К. Пэттон – гуру в области оценочной деятельности – доктор социологии, бывший президент Американской ассоциации оценки и директор Центра социальных исследований. Автор книг по искусству и науке оценки программ. В России данной проблемой занимаются также ряд специалистов, включая входящих в сообщество оценщиков. Однако данное сообщество пока не выработало общепризнанной теории оценки, опирающейся на универсальные методики.

Исследователи проблемы в целом солидарны в определении сущностных характеристик понятия оценки. В общеупотребительном значении **оценка определяется как суждение о ценности (стоимости и значении) и достоинствах объекта оценки**. Именно такое определение оценки можно найти в большинстве словарей. Определяя оценку в изучаемом нами аспекте, можно сказать, что оценка — это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями. Таким образом, в задачи оценки программы входит не только суждение о программе, но и определение критериев суждения, по которым оцениваются достоинства, ценность, качество, эффективность, значение программы и ее применимость на практике.

Экспертиза бывает **внутренняя и внешняя**. Оба вида экспертизы имеют преимущества и недостатки, которые необходимо учитывать при планировании экспертной деятельности. Воспользуемся табл. 13, осуществляя сравнительный анализ данных видов экспертизы.

**Таблица 13 Внутренняя экспертиза**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Преимущества | Недостатки |
| 1 | Доскональное знание всех деталей программы, механизма ее реализации, налаженный контакт со всеми исполнителями программы | Иллюзия знания программы: подмена фактов мнением «знающего» эксперта |
| 2 | Полный доступ к информации | Отсутствие профессионального опыта в проведении экспертизы, незнание проектной культуры |
| 3 | Налаженное взаимодействие эксперта всеми участниками программы | Эксперты как исполнители программы являются заинтересованной стороной, что чаще всего ведет к необъективным выводам оценки, выгодным самим оценщикам |
| 4 | Низкая стоимость оценки | Наделение специалистов- исполнителей программы функциями по проведению экспертизы «в нагрузку» (без соответствующего ресурсного обеспечения) к их текущей деятельности |
| 5 | Как правило, факт запуска внутренней экспертизы свидетельствует о том, что руководители программы действительно нуждаются в получении объективной информации о программе |  |

Что касается внешней оценки, то сегодня в России получает широкое распространение общественная экспертиза качества работы учреждений социальной сферы, инструментом которой и выступают социальные программы (табл. 14).

**Внешняя экспертиза**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Преимущества | Недостатки |
| 1 | Профессиональный опыт проведения оценки | «Внешний» эксперт не знает всех деталей программы и вынужден тратить значительное время, чтобы вникнуть в механизм программы и понять истинные причины ее успеха или провала |
| 2 | «Свежий», сторонний взгляд на программу | Ограниченный доступ к информации из-за отсутствия личных связей и контактов с руководителями и исполнителями программы |
| 3 | Политическая независимость и беспристрастность эксперта, лично не заинтересованного в тех или иных результатах экспертизы | Высокая стоимость оценки |
| 4 | Проведение экспертизы в соответствии с принципами проектной культуры и с учетом интересов и мнений всех заинтересованных сторон |  |

Словом, планируя экспертизу социальных программ, важно иметь в виду названные выше ее особенности: преимущества и недостатки. Не менее важно обратить внимание и на сложности интерпретации собираемого в ходе экспертизы материала. Так, К. Гиртц призывал в свое время коллег к «многослойному» изучению исследуемых культур прошлого, приводя пример, ставший с тех пор классическим: подмигивание. Это движение можно интерпретировать просто как движение век. Но насколько примитивно и неполно такое толкование! Если столь простой жест так многозначен, то тем более многозначно понятие «эксперт». Ситуация усложняется в связи с тем, что на поле экспертизы социальной политики в целом появился еще один актор в лице общественного эксперта, деятельность которого сегодня достаточно активно институционализируется на поле оценки качества работы учреждений социальной сферы. Состав общественных экспертов невероятно пестр по качественным характеристикам. Да и сами инструменты, спускаемые «сверху» в виде анкет для опроса потребителей разного рода социальных услуг, нуждаются в социологической экспертизе.

Экспертиза в социологии – **один из наиболее распространенных способов получения первичных эмпирических данных.** При этом ученые обращают внимание на крайне «тонкую» трактовку данного понятия. Экспертом-свидетелем здесь считается человек, относящийся к элитарному «слою» профессии, обладающий знанием, образованием и опытом, достаточными для того, чтобы осуществлять данную деятельность.

Весьма распространен **метод экспертной оценки**, состоящий в «опросе специально отобранных экспертов относительно значений некоторых переменных, дающих необходимую информацию об объекте оценки». В случаях оценки социальных программ социолог имеет дело с ситуацией, когда трудно или невозможно выявить объект – носителя социальной проблемы, когда достаточно сложно измерить планируемые результаты, когда имеют место определенные нестыковки в понимании смысла и содержания экспертной оценки заказчиков и исполнителей экспертизы.

В качестве целей экспертизы социальных программ нередко выступают оценка состояния объекта, причины определенного уровня эффективности – экономической и/или социальной – этих программ, прогноз тенденций в их реализации (особенно в случаях долгосрочных программ), выработка форм и методов решения (реального) социальной проблемы, на которую и направлена данная программа. Оценка состояния (включая причины) и прогноз тенденций развития различных явлений и процессов социальной действительности – основные функции данного метода.

К основным характеристикам экспертизы отнесем следующие: 1) понимание ее как исследования; 2) указание на специальный порядок ее назначения и проведения; 3) ограничение экспертных оценок областью значений, необходимых для информационного представления объекта и для установления достоверности характеристик объекта, полученных другими способами; 4) установление таких преимущественных сфер применения экспертных оценок, как диагностика, проектирование и составление прогнозов. Обычно к экспертизе прибегают в случаях решения трудно формализуемых задач. Для этого и актуализируется **необходимость обращения к экспертам, обладающим такими свойствами, как знания, интуиция, опыт и здравый смысл**.

Таким образом, **социологическая экспертиза** есть исследование трудно формализуемой задачи, которое осуществляется путем формирования мнения (составления заключения) специалиста, способного восполнить недостаток или несистемность информации по исследуемому вопросу своими знаниями, интуицией, опытом решения сходных задач и опорой на здравый смысл.

В дефинициях социологической экспертизы будем выделять следующие ее функции: диагностическую (рассмотрение состояния социального объекта в момент исследования); информационно-контрольную (исследование информации о социальном объекте и его окружении с целью установления ее достоверности и внесения соответствующих корректив, если информация содержит искажения); проектировочную (выработка рекомендаций по тематике экспертирования социального объекта для проектирования и принятия управленческих решений).

**Цели и принципы социологической экспертизы**

Целью социологической экспертизы является **установление соответствия деятельности органов государственной власти, других социальных институтов социальным интересам граждан и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению этого соответствия**. Социологическая экспертиза не может быть безграничной по целям и задачам, иначе ее проведение потеряет практический смысл.

Задачи экспертизы социальных программ **могут включать в себя аргументированное заключение о соответствии этих программ нормативным правовым актам или основным положениям проводимой социальной политики;** – выявить положения в экспертируемых программах или факты их реализации, которые могут иметь негативные социальные последствия, и оценить возможные масштабы таких последствий; – оценить на предмет соответствия законным интересам реципиентов проекты разрабатываемых программ и предоставить вывод о целесообразности и допустимости их реализации; – внести предложения по решению социальной проблемы. Таким образом, социологическая экспертиза проводится, прежде всего, тогда, когда нужно оценить позитивные или негативные последствия как разрабатываемых, так и реализуемых программ с использованием социологического инструментария.

Субъектами экспертных оценок будем называть тех, кто их формирует. В социологической экспертизе социальных программ участвует немалое число тех, кто может быть назван субъектом экспертной оценки. В организационном отношении они находятся как бы **на двух ступенях лестницы**, на первой из которых – **орган государственной власти**, формирующий заказ на экспертизу, или негосударственная структура; на второй – **исполнитель заказа на социологическую экспертизу**. В первом случае субъект определяет мотив и пределы проводимой экспертизы. Во втором случае, в зависимости от характера заказа, экспертом становится исследователь или исследовательский коллектив, практические работники из системы «заказчика», авторитетная референтная группа. Исследователи социальных отношений – социологи, психологи, юристы, экономисты составляют ядро этой группы. Что касается авторитетной референтной группы, то она включает в себя типичных представителей исследуемой совокупности. Например, если изучаются проблемы многодетной семьи, то в качестве экспертов могут привлекаться активисты общественных объединений в поддержку многодетных семей. Кстати сказать, темой специального разговора могло бы стать то, как в контексте рефлексивной социологии имеет смысл определять субъекта и объекта социального программирования.

Социологическая экспертиза основывается на ряде **общих и специальных принципов**. К общим принципам отнесем: – **независимость**. Эксперты независимы в своем заключении от интересов заказавшего экспертизу органа; – **гласность**. Максимальная открытость результатов экспертизы. В то же время закрытый характер экспертизы может быть закреплен договором между органом – «заказчиком» и экспертом – «исполнителем»; – **авторство**. Экспертное заключение является авторским произведением, и авторские права подлежат защите; – **вознаграждение**. Оплата работы экспертов производится заказывающим экспертизу органом в соответствии с заключаемым договором независимо от того, признается или не признается «заказчиком справедливость экспертного заключения»; – **невмешательство**. Эксперты имеют своей задачей только формирование экспертного заключения и не могут вмешиваться в действия соответствующего органа государственной власти или негосударственной структуры по принятию решений либо осуществлению иной деятельности, получающей экспертную оценку.

Специальные **принципы социальной экспертизы зависят от избранной модели социальной политики, инструментом которой и выступают социальные программы**. Кстати сказать, концепция экспертируемой социальной политики или той или иной социальной программы и есть система принципов, соответствие которым должно зафиксировать экспертное заключение.

**Модели социологической экспертизы**

К наиболее распространенным в практике моделям социологической экспертизы отнесем рецензию, мониторинг и проект. Рецензирование – **наиболее традиционная форма экспертной оценки.** Оно включает: 1) заказ на рецензию лицу (организации), выступающему в качестве эксперта; 2) предоставление эксперту материалов, подлежащих рецензированию; 3) принятие итогового документа – рецензии и соответствующие этому действия; одобрение и последующее завершение отношений с рецензентом (оплата рецензии, предоставление слова при обсуждении документа, авторско-правовые вопросы и т. д.); отправка рецензии эксперту на переработку или доработку, перезаказ рецензии другому эксперту. Рецензия – простое и наименее затратное экспертирование документа. Но она не содержит всех преимуществ экспертной работы и может ввести принимающий решение орган в серьезное заблуждение относительно истинного положения дел или перспектив доработки документа. В рамках данной модели может быть предусмотрен компенсирующий эти недостатки вариант. Его схема такова: 1) рецензия заказывается порой нескольким не связанным между собой экспертам, причем заказ содержит перечень требований, включая формулировку вопросов, на которые эксперты обязательно должны ответить; 2) рецензии принимаются без каких-либо ограничений по качеству, кроме пунктов, оговоренных в техническом задании; 3) итоги обработки экспертных оценок составляют акт экспертизы, рассматриваемый органом, заказавшим экспертное исследование.

В рамках данной модели может использоваться и **консультирование**: фактически это рецензирование без предоставления экспертного заключения.

Мониторинговая модель применяется, если производство социальной экспертизы приобретает регулярный характер и осуществляется на долговременной основе, например, в случае реализации долгосрочных программ, стратегий развития регионов страны. Специфика **мониторинга** в данном случае может быть представлена такой последовательностью действий: 1) принимающий решение орган заключает договор об экспертизе в порядке мониторинга, в соответствии с которым становится на оговоренный срок клиентом подрядившегося эксперта (или используется более правильная по организации схема, включающая «заказчика» – «организатора» – «исполнителя», о чем речь шла выше); 2) эксперт разрабатывает стандартную схему мониторинга, которую автоматически применяет в том или ином временном режиме; 3) эксперт представляет органу итоги исследования, проведенного в порядке мониторинга, по стандартной форме, предполагающей сравнение данных результатов с более ранними результатами, полученными в том же порядке.

**Проект** – это модель экспертного исследования, направленная на решение группы смежных задач. В ней экспертная оценка приобретает инструментальное значение как основа проектирования желаемых общественных состояний и тенденций. В наиболее общей форме организация экспертизы с помощью модели «Проект» включает следующие шаги: 1) осознание заказчиком наличия проблемы и проявление воли к ее решению; 2) постановка заказчиком задачи на проведение экспертизы; 3) оформление и презентация заказчику результатов экспертизы.

Такое экспертное заключение можно многократно использовать в различных контекстах управленческой деятельности. Одновременно решается и задача по формированию творчески активного эксперта, который из исследователя по конкретному заказу превращается в инициатора выдвижения определенных социально значимых идей и решений. Обычно такие группы не распадаются годами.

Проанализированные модели не исчерпывают множества организационных форм социологической экспертизы. Различие задач, решаемых в каждом конкретном случае, различие ресурсов, а также привычных для данной ситуации организационно-деятельностных схем определяют выбор формы экспертного исследования. Возможна и комбинация различных форм экспертизы.

**Способы социологической экспертизы**

Разработка социальных программ связана с рядом методологических трудностей, которые обуславливают в свою очередь трудности в экспертизе этих программ. Так, существует ряд трудностей в определении целей программы, особенно вследствие того, что мероприятия реформ проводятся, как правило, не по отдельности; трудности в переводе целей в измеримые показатели; сложности в получении достоверных эмпирических данных для описания показателей, чем более значим показатель, тем сложнее получить данные; чем более отдалена цель, тем сложнее придать показателям конкретную форму; наконец, сложность прогнозирования побочных эффектов и непреднамеренных последствий.

Значимую роль в предупреждении этих трудностей играет организация экспертизы анализируемых программ. При организации такой экспертизы рекомендуется использование **смешанных методов** (количественные и качественные, статистические и т. д.), с опорой на факты / сопровождающий мониторинг; **формирование исследовательской команды из представителей различных секторов** (экономисты, социологи, политологи, отраслевые эксперты); **адаптация лучшего зарубежного опыта** к местным реалиям / бенчмаркинг.

Экспертиза ведется разными способами, каждый из которых имеет свою специфику. Если используется модель рецензии, то технические приемы такой работы достаточно просты и общеизвестны. В этом случае дополнительным средством может быть памятка эксперту, в которой указывается, какие пункты должны быть в тексте заключения и на какие вопросы следует ответить в обязательном порядке. Модели «Мониторинг» и «Проект» требуют более сложной работы с экспертами, активизации их творческих способностей.

Ряд способов работы с экспертами предполагает очную форму, когда заключение формируется в ходе непосредственного контакта экспертов между собой или с заказчиками. Другие способы, например подготовка докладной записки, предполагают заочное участие экспертов.

Рассмотрим несколько наиболее представленных в практике способов социологической экспертизы, помогающей в оценке программ выявить факторы, влияющие на программу и определить, почему произошли/не произошли планируемые изменения.

Что касается экспертного опроса, то число привлекаемых экспертов и характер их опроса оцениваются по-разному. Но все же главное – в существе задачи. Она и отличает опросы экспертов от массовых опросов. Обычно анкета экспертов или бланк интервью менее детализированы, в них ставится проблема скорее в концептуальном плане. Поэтому в инструменте опроса предусматривается много открытых вопросов. Может быть принят и такой порядок, когда сам эксперт формирует структуру интервью, определяет вопросы, заслуживающие внимания. От экспертов не скрывают целей исследования, их приглашают именно для прояснения возникшей социальной проблемы и выработки возможных путей ее решения.

Особые задачи стоят при привлечении экспертов для прогнозирования возможных изменений в социальных явлениях и процессах. В прогнозе отличие экспертной оценки от массовых опросов особо заметно: **экспертная работа по прогнозированию основывается на стремлении к согласованности, единообразию суждений, оценок, высказываемых экспертами.**

Метод экспертной оценки предстает в разнообразных формах и реализуется в целой группе техник, применяемых при анализе социальных программ как на стадии их разработки, так и на стадии ее реализации. В зависимости от требований, предъявляемых к получаемой информации, экспертная оценка может иметь самую разную форму – от заочного индивидуального опроса с помощью анонимной анкеты и до открытой групповой дискуссии. Для получения первичных эмпирических данных используются простое упорядочение значений, их парное или последовательное сравнение, а также другие процедуры, обеспечивающие идентификацию измеряемых переменных или их ранжирование.

Близки к методу фокус-групп ситуационный анализ, **метод «Делфи», мозговая атака, деловая игра и ряд других методов**, но все же они имеют немало отличий и по технике проведения, и по целевому назначению. Так, ситуационный анализ, по сути, представляет собой заседание «круглого стола», или обмен мнениями. Однако у него есть и некоторые специфические черты: это своего рода «консилиум врачей у постели больного». Цель метода – в установлении причинно-следственных связей конкретной жизненной ситуации.

Особое значение данного метода состоит в том, что эксперт, анализируя предложенную для рассмотрения ситуацию, **самостоятельно формулирует исследовательскую задачу**. А это означает, что при привлечении группы экспертов возможно получить не только разные ответы на поставленные вопросы, но и разнообразие самих вопросов, отражающих квалификацию специалиста, его компетентность в проблеме, а также его эвристические возможности.

Недостатки метода можно видеть в упрощении задачи и редукции множества причин, факторов, условий, в минимальном наборе параметров, в ориентации на сиюминутные зависимости и игнорировании долговременных и скрытых (латентных) факторов

Создание сценариев (сценарный метод) – **это последовательное (поэтапное) описание возможных событий при изменении одной или нескольких переменных.** Создание сценариев представляет собой разновидность получения экспертных оценок в форме, которая обладает некоторыми преимуществами ввиду наглядности итога и простоты восприятия.

Суть сценария – построение системы вопросов по принципу: «Что будет, если…». Далее из исходного состояния объекта рассматриваются разные возможности его изменения. Потом из каждой возможности выделяются следствия (что будет, если…) – это и есть элементарное технологическое звено в сценарной работе. Скажем, в ситуации турбулентности внешней среды и быстрых изменений достаточную определенность имеет лишь исходное состояния проблемы, на решение которой и направлена программа, а ее цель нуждается в корректировке. Тогда приглашенные в организацию эксперты могут рассмотреть движение из исходного состояния по различным вариантам. Иными словами, данный метод особо значим на промежуточном этапе реализации программ.

Метод «Делфи» первоначально был ориентирован на прогнозирование в военных целях. Однако с самого начала (с 1963 г., автор метода – О. Халмер со своими коллегами) его применяли при принятии крупных решений, затрагивающих социальные интересы. Название метода идет от имени греческого города **Дельфы**: использована ассоциация с дельфийским оракулом, который почитался в Древней Греции как надежнейший предсказатель судьбы.

Цель метода – в преодолении конформизма экспертов, искажающего качество экспертизы. Эта цель достигается прежде всего анонимностью экспертов и особенностями процедуры, предусматривающей следующий порядок действий: 1. Первый тур: каждый член группы экспертов дает числовую оценку какого-либо процесса, явления или объекта. 2. Организатор опроса подсчитывает и сообщает всем экспертам среднюю оценку (медиану) и показатель разброса (интервал между крайними из них). 3. Экспертов, которые дали крайние оценки, просят письменно обосновать свое суждение. Эти обоснования анонимно передаются остальным экспертам. 4. Аналогично проводятся второй и последующие туры опроса, которые заканчиваются, когда оценки экспертов окажутся в достаточно узком интервале.

Докладная записка относится к классу персональных экспертных оценок. **Требования, предъявляемые к данному методу, включают в себя следующее:** • структурализацию проблемы; • экспликацию (объяснение) и ранжирование (установление порядка) целей; • анализ альтернативных путей достижения целей; • оценку затрат на каждую альтернативу; • рекомендации по эффективным способам решения проблемы.

Что касается эффективности социологической экспертизы, то ее действительными показателями являются **следующие два:** 1. Учет ее итогов для ограничения выбора стратегий, что закрепляется принимаемым решением. 2. Применение этих итогов для корректировки избранной стратегии.

Разумеется, эксперты не вправе рассчитывать на автоматическое принятие «заказчиком» всех их предложений. Влияние экспертизы часто бывает не прямым, а опосредованным: идеи экспертов проделывают сложный путь, проходя через множество существующих способов и процедур их обкатки, шлифовки, отбора, чаще всего бюрократических, а также подготовки и принятия решений.

По форме итог социальной экспертизы может быть представлен в виде экспертного заключения, экспертного наблюдения и проектной разработки.

Резюмируя сказанное относительно социологической экспертизы, подчеркнем, что ее применение значимо на всех этапах реализации социальных программ, как, впрочем, и на этапе разработки этих программ. Подчеркнем ее особую значимость на промежуточном этапе реализации программы в аспекте своевременности корректив, внесение которых в реализуемые программы неизбежно в условиях «текучей современности». Данный целенаправленный процесс исследовательской деятельности строится на базе определенных принципов. При этом могут быть использованы разные модели экспертной деятельности, как и методы этой деятельности, выбор которых должен быть обоснован экспертом с учетом целей экспертизы, условий ее проведения и многих других факторов.

**Источники:**

Технология разработки и реализации социальных программ: учеб. пособие / Н. П. Щукина. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2015. – 174 с

Волков Ю.Г. Социологическая диагностика и экспертиза: потенциал «социологии для общества» // Россия реформирующаяся. Вып. 13: Ежегодник / отв. ред. М. К. Горшков. М.: Новый хронограф, 2015. С. 37–50.