

Шаповалова И. С., д-р соц. наук, проф.
Белгородский государственный университет
Шеховцова Е. Ю. канд. соц. наук, доц.

Орловская региональная академия государственной службы

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: ТЕХНОЛОГИИ И ПОДХОДЫ*

Inna-shapov@mail.ru

В данной статье предпринята попытка теоретического анализа информации об эффективности экспертной деятельности и внедрения гражданской экспертизы. Рассмотрено понятие гражданской экспертизы и ее социально-экономической эффективности. Прописаны принципы, условия и технологии реализации гражданской экспертизы.

Ключевые слова: экспертиза, гражданская экспертиза, социальные технологии, эффективность.

Решение существующих на современном этапе в России социально-экономических проблем возможно только при условии осуществления тесного партнерства между государством, бизнесом и гражданским обществом. Лишь совместная работа общества и государства позволяет всесторонне оценивать проблемные ситуации и находить ресурсы для их решения. Гражданское общество должно быть вовлечено в обсуждение всех вопросов, связанных с формированием государственной политики в России. В свою очередь, для государства отсутствие обратной связи в системе государственного управления не только ставит под угрозу выполнение конкретных социально значимых задач, но и способствует развитию конфликта между государством и обществом, государственными служащими и гражданами, что может привести к масштабным социальным катаклизмам.

На протяжении последних лет диалог идет поиск адекватных и эффективных форм взаимодействия государства и общества. Одним из результатов данного процесса является формирование Общественной палаты РФ как социального института, цель которого – осуществление конструктивного диалога общества и государства, основанного на принципах социального партнерства.

Участие населения в управлении делами государства является неперенным признаком и важным условием высокого уровня развития демократии и гражданского общества в конкретном государстве. Граждане могут участвовать в управлении государством непосредственно (например, путем голосования на выборах и референдумах, являясь государственными служащими или замещающая государственные должности), либо через представительные органы государственной власти.

Влияние граждан на принимаемые органами государственной власти решения может происходить и в других формах, например, путем участия граждан в общественных консультативно-совещательных органах при органах государственной власти, при проведении гражданской

экспертизы. В этом, в частности, находит выражение взаимодействие гражданского общества и государства, связанное с общественным контролем со стороны институтов гражданского общества за деятельностью органов государственной власти.

По мнению И.В. Аверкиев, председателя Пермской гражданской палаты, *гражданская экспертиза* – это независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы.

Возможные предметы гражданских экспертиз применительно к государственно-властным услугам могут быть определены как:

- Гражданская экспертиза практики реализации государственно-властной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;
- Гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет соответствия практики ее реализации государственному стандарту данной услуги;
- Гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп);
- Гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет ее соответствия интересам "нецелевых групп", "непрофильным" общественным интересам, общественным интересам иных уровней [1].

Рассмотрение понятия гражданской экспертизы, как социальной практики гражданского участия в государственном управлении, предполагает не просто достижения консенсуса в определении и описания сущности явления, но и определение индикаторов успешного осуществления, показателей эффективности результатов применения данной социальной технологии.

В связи с этим возникает вопрос: как связаны между собой понятия эффективности и гражданской экспертизы?

Синтезируя опыт анализа практик гражданской экспертизы, мы приходим к выводу, что чаще всего гражданская экспертиза является методом определения эффективности законотворческой и проектной деятельности органов государственной власти. В рамках данной социальной технологии гражданским сообществом могут быть получены ответы на вопросы:

- как соотносятся с заявленными выгодами проекта возможные социальные риски и негативные последствия, связанные с принятием разрабатываемых законов и иных нормативных правовых актов;

- какие изменения могут произойти в различных сферах жизнедеятельности, вызванные действием принятых нормативных правовых актов и управленческих решений;

- какое влияние окажут на степень защищенности прав, свобод, законных интересов граждан принятые нормативные акты;

- целесообразно ли использование запрошенных ресурсов?

Но, в то же самое время, на наш взгляд, понятия эффективности и гражданской экспертизы, может быть напрямую связано с процессуальными и результативными моментами деятельности гражданских экспертов.

Рассматриваемая в процессуальном контексте эффективность внедрения практики гражданской экспертизы может быть оценена посредством анализа соблюдения условий, принципов и технологий осуществления деятельности экспертов.

Условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы государственно-властной услуги, были выделены И.В. Аверкиевым и включают в себя соблюдение следующих правил:

- наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении;

- наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости;

- информационная доступность государственно-властной услуги (наличие открытой, исчерпывающей информации об услуге) [1].

Насколько возможно соблюдение этих условий на современном уровне реализации актуальной социальной практики? Что из вышеперечисленного является первоопределяющим, каузально-статусным? На наш взгляд, это – несомненно, наличие заинтересованных граждан, не просто входящих в потенциальную группу будущих потребителей результатов экспертизы, а имеющих реальный субъективный ресурс для начала активных действий. Мы полностью согласны с И.В.

Аверкиевым, определившим важность двух других условий, но, как показывает практика, наличие адекватных участников гражданской активности предопределяют успешность внедрения и осуществления социальной новации. Экспертный потенциал, информационная доступность – все это составляет необходимые ресурсы деятельности, которые в состоянии обеспечить инициативная группа граждан.

Анализ принципов социальной экспертизы наиболее полно, на наш взгляд, представлен А.Н. Попов, Н.Л. Хананашвили [2]. Согласно разработкам этих авторов следует выделить следующие принципы реализации гражданской экспертизы:

- *принцип законности и соответствия этико-юридическим нормам*: при производстве экспертизы должно быть обеспечено соблюдение прав, свобод человека и гражданина;

- *принцип независимости*: экспертами не могут выступать лица, прямо или косвенно зависящие от структур, чья деятельность или результаты деятельности являются объектом экспертизы;

- *принцип объективности*: заключения и выводы экспертизы должны адекватно отражать содержание и результаты экспертного анализа, быть беспристрастными и непредвзятыми;

- *принцип научной обоснованности, всесторонности и полноты анализа*: оценки и результаты общественной экспертизы (выводы и заключения) не могут быть только лишь выражением мнения общественности по тому или иному вопросу; они должны иметь развернутое научное обоснование, быть доказательными, опираться на факты, освещать многообразные, а не отдельные, произвольно выбранные аспекты исследуемого объекта или проблемы;

- *принцип гласности и открытости*: формирование экспертных групп, методика проведения и результаты экспертиз имеют открытый, гласный, публичный характер; соответствующая информация доводится до сведения органов власти и управления, а также доступна всем заинтересованным гражданам;

- *принцип целенаправленности и адресности*: проведение общественной экспертизы должно быть обусловлено четко определенными целями и задачами (формулируемыми инициаторами или заказчиками); инициирование экспертизы требует также ясного понимания того, каким структурам должны быть адресованы ее результаты;

- *принцип компетентности*: эксперт должен быть компетентным в области предполагаемой экспертизы; компетентность эксперта и его научно-профессиональная квалификация подтверждаются различными данными: стажем профессиональной деятельности и ее успешностью, научной степенью, публикациями, разработками, опытом участия в исследовательских проектах, экспертизах и др.;

- *принцип равной доступности*: возможность инициирования общественной экспертизы, а также участие в ее проведении должны быть в равной степени доступны представителям разных социальных групп, общественных объединений и групп граждан;

- *принцип ответственности*: эксперт несет персональную ответственность за полноту, объективность анализа и результаты экспертизы.

Следование общепринятым технологиям гражданской экспертизы является условием, определяющим, эффективность ее результата и процедур. Так, С.Г. Маковецкая, программный директор Института национального проекта "Общественный договор", определяет шаги гражданской экспертизы в виде следующего алгоритма [3].

1. Мотивация общественности к проведению общественной экспертизы. (На этом этапе общественная организация актуализирует проблему, которая должна стать объектом экспертизы, в сознании сообщества).

2. Анализ общественного мнения населения по выявленной проблеме.

3. Получение официального решение органа власти по заявке на проведение общественной экспертизы.

4. Создание общественной группы активистов, заинтересованных в проведении общественной экспертизы.

5. Обучение активистов.

6. Создание экспертной группы с привлечением опытных независимых профессионалов.

7. Проведение программных мероприятий в рамках общественной экспертизы. (Общественные слушания, конференции, сходы граждан и т. д.)

8. Принятие итогового решения (заключения) по результатам общественной экспертизы.

9. Социальный контроль за выполнением решения (в том числе и органами власти).

Распределение технологических шагов в каждом конкретном случае может быть различно, и зависит от целей и исходного состояния общественного объединения, от необходимости контентной проработанности каждого шага, но, по своей сути, должно представлять прозрачное руководство к действию для инициативных граждан, желающих участвовать в проведении гражданской инициативы.

Помимо вышеуказанных условий необходимо соотнесение технологии с методами осуществления гражданской экспертизы. По данным исследования, проведенного в Белгородском государственном университете, по мнению экспертов, наиболее результативным и эффективным считается участие в работе представительных органов власти (45,07%) и создание общественных советов при органах исполнительной власти (42,25%). Эксперты также считают достаточно действенным участие в работе коллегий при исполнительных органах власти (22,54%), проведение обществен-

ных слушаний (26,76%), обсуждение проблем на заседаниях Общественной палаты (29,58%), организация интернет-форумов с обсуждением проектов решений и нормативных актов (35,21%), обсуждение проектов решений в СМИ (28,17%). Наименее действенным в плане реализации целей гражданской экспертизы обозначен такой метод, как социологический мониторинг (16,90%).

Рассматривая проблему эффективности гражданской экспертизы, мы не можем не затронуть вопрос о ее экономической целесообразности и результативности. Не должно оставаться иллюзий о возможности проведения «безресурсной» гражданской экспертизы. Стремление уменьшить ее стоимость не исключает необходимости публикации информационного сообщения о начале экспертизы и ее результатах в СМИ; предоставление экспертам копий проектов и регламентов; на оплату работы экспертов, председателя и секретаря; на командировки – выезд комиссии на место. Даже если некоторые эксперты согласятся работать бесплатно, то время председателя и секретаря должно быть оплачено – на них ложится огромный объем работы [4]. В этом случае, совокупность затрат необходимо сопоставить с возможными потерями от внедрения экспертируемого регламента – как в экономическом, так и в социальном выражении. Напрашивается вывод: *социально-экономическую эффективность экспертизы можно представить как разницу между расходами на ее проведения и социально-экономической значимостью ее результата.*

И, конечно, при определении эффекта от проведенной экспертизы необходимо учитывать сложность признания результатов экспертизы. Она непосредственно определяется научной обоснованностью инструментария и признанием его таковым ведущими специалистами в конкретном виде экспертной деятельности. То есть, используемый понятийный аппарат, методы, правила и процедуры проведения экспертиз в конкретной области должны позволять достигать повторяемости результата экспертного исследования в похожих условиях.

Опыт внедрения процедур гражданской экспертизы в различных субъектах Российской Федерации показывает не только высокую эффективность реализации имеющихся подходов, но и формирование эмпирически опробованного, нового методического пакета реализации гражданской инициативы. Так, например, 6 апреля 2002 года в Перми представителями трех Ассамблей - Московского Круглого стола неправительственных организаций "Народная Ассамблея", Санкт-Петербургской "Гражданской Ассамблеей" и "Пермской ассамблей" – была подписана так называемая Пермская декларация - документ, в котором обобщены основные принципы устройства и функционирования гражданской ассамблеи

– нового типа общественных объединений, представляющего собой открытое партнерство неправительственных организаций, нацеленное на решение конкретных общественно значимых проблем путем переговоров и конструктивного взаимодействия с представителями власти.

Принцип гражданской экспертизы, признанный и подтвержденный организациями гражданского общества, входящими в ассамблеи, сформулирован в Пермской декларации следующим образом: "Организации гражданского общества имеют право на доступ к проектам решений органов государственной власти и местного самоуправления, затрагивающих права и свободы граждан, и их открытое обсуждение. Обязанность органов государственной власти и местного самоуправления - учитывать результаты гражданской экспертизы при доработке и принятии решений".

Результатом опыта объединения субъектов федерации становится, прежде всего, не только продвижение актуальных и востребованных социальных практик, но и формирование единого общественного инициативного пространства региона и федерации в целом.

Региональные партнерства некоммерческих организаций помимо конкретной работы с гражданами договариваются и начинают осуществление целого спектра общественных инициатив и иной деятельности, формирующей новый практический подход общественных организаций к экспертизе социальных проектов.

Несмотря на опыт регионов, вставших на путь повышения гражданской активности, существует ряд проблем в реализации перспективных социальных технологий. Так, 47,89% экспертов, участвовавших в исследовании в Белгородской области, считают, что практика гражданской экспертизы в области развита недостаточно, а 18,31% считают, что она просто не представлена как таковая.

Причину такого пессимистичного положения эксперты усматривают, прежде всего, в отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности (40.85%) и в пассивности населения (35.21%). Конечно, не менее важным, считают опрошенные и отсутствие традиций (22,54%), и противодействие чиновников (21,13%), и отсутствие нормативного обеспечения (21.13%). Но на наш взгляд ответ на вопрос о причине трудности внедрения гражданской экспертизе находится в следующих данных: 22,53% экспертов на вопрос о желании участвовать в гражданской экспертизе ответили отрицательно, а 81,69% из них не смогли указать причину отказа от инициативы. Отсутствие внутренней мотивации, гражданской позиции и внутреннего локуса ответственности у гражданской элиты в ряде областей и регионов приводит к невозможности внедрения какой бы то ни было перспективной социальной новации. И хотя 76,06% экспертов

выразили готовность участвовать в предполагаемой экспертизе, 73,23% из них не имеют опыта подобного участия.

Необходимость, социальная полезность и актуальность внедрения ведущих социальных практик предопределяет поиск путей дополнительного повышения их эффективности. Так министерство юстиции предлагает утвердить форму заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляемой специально обученными гражданами, имеющими статус независимых экспертов. Теперь все ведомства обязаны публиковать в сети проекты нормативных актов: это могут быть и законопроекты, подготовленные приказы, инструкции и прочее. Люди их читают, находят опасные места, сигнализируют.

Таким образом, эффективность внедрения гражданской экспертизы будет зависеть от множества факторов, как объективных, так и субъективных. От применяемой организаторами вида, методики, технологии и репрезентативности полученных результатов. От уровня и компетенции модераторов и подбора квалифицированных экспертов, от частоты проведения экспертиз и многих других признаков и особенностей. Подготовка высококвалифицированных специалистов для проведения экспертиз будет способствовать получению максимального эффекта на выходе исследовательского продукта и его внедрения в дальнейшем в практику деятельности любой сферы.

**Работа выполнена в рамках мероприятия*

1.4 «Проведение поисковых научно-исследовательских работ в целях развития общественной мобильности в области социологии», лот №2011-1.4-303-020 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, Проект «Гражданская экспертиза практики регионального управления: технология, социокультурные и организационные барьеры». Шифр заявки №2011-1.4-303-020-002 (рук. В.П. Бабинцев).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аверкиев И.В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг [<http://www.prpc.ru/averkiev/050511.shtml>] Размещено 11.05.2005
2. Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие.//М.: Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.
3. Маковецкая С.Г. Новые гражданские технологии. Доступно 1. 10.11. [<http://www.pchela.ru/podshiv/46/tehnol.htm>].
4. Каропов А.А. Общественная экспертиза: практика против политики [<http://www.pchela.ru/podshiv/45/oepp.htm>]. Доступно 2.10.11.

