

**ТЕХНОЛОГИИ УЧАСТИЯ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ*****Menshenina07@yandex.ru**

В статье актуализируется проблема участия бизнес – структур в осуществление гражданской экспертизы регионального управления. Как показывает опыт развития отношений в области социально-экономического ответственного поведения бизнес - структур, разрешение данной проблемы будет зависеть от становления основных принципов гражданского сообщества в России с участием функционирования институтов гражданского общества.

Ключевые слова: информационно-коммуникативная среда, гражданское общество, гражданская экспертиза.

В современном, динамично изменяющемся мире, осуществление гражданской экспертизы регионального управления стало достаточно трудоемкой задачей, отнимающей у руководства значительное время.

Безусловно, все чаще возникает потребность у заинтересованных граждан и организаций принять активное участие в принятии управленческих решений и – особенно – в законодательном процессе, так как в сфере законодательства в основу обоснований должны закладываться оценки и предпочтения «лиц, в интересах которых принимается решение», полученные на основании опросов, социологических исследований. Общественное участие в региональном законодательном процессе осуществляется посредством гражданской законодательной инициативы и экспертизы законопроектов. Участие граждан и их объединений, в том числе бизнес - структур, в законодательном процессе позволит создать прозрачные для общества процедуры подготовки законов, направленных на удовлетворение потребностей в оптимальном нормативном регулировании общественных отношений. Исходя из обозначенной в исследовании процедуры регионального законодательного процесса, практически на любой стадии общественность может включиться и взять под контроль практически любую стадию и любой отдельный этап процесса.

Нельзя не отметить тот факт, что значимость бизнес-структур в российской экономике весьма значительна. Они дают более 40% общего объема ВВП, доля промышленного сектора в его структуре возросла с 13 до 25 %.

В настоящее время расширение сферы применения специальных знаний для достижения целей выявляет важную и актуальную проблему участия бизнес-структур в осуществлении гражданской экспертизы на уровне регионального управления. Специальному исследованию этот аспект ранее не подвергался.

Ни для кого не секрет, что экспертиза проникла в различные сферы человеческой жизнедеятельности и имеет достаточно широкое применение. Для целей данного исследования целесообразно выделить 3 ключевых аспекта:

- во-первых, широкое распространение экспертизы в современных условиях хозяйствования обусловлено демократизацией процесса управления и, как следствие, участие различных общественных групп в региональном управлении при принятии управленческих решений;

- во-вторых, не менее важный момент заключается в расстановке приоритетов стоящих перед управлением задач. Одной из наиболее значимых задач является принятие оптимального управленческого решения, отвечающего современным требованиям;

- в-третьих, проследив эволюцию становления и развития экспертизы, от компонента управленческого решения, можно констатировать, что на сегодняшний день она трансформируется в самостоятельную систему и представляет собой социальный институт, роль которого для гражданского общества трудно переоценить.

В современных условиях в России такого института непосредственной демократии, как гражданской законодательной инициативы, участие граждан и гражданских ассоциаций в законодательном процессе в отдельных регионах пока отсутствует.

Произошли изменения, касающиеся способа федерального регулирования многих общественных отношений. Например, почти во всех принимаемых федеральных законах «по предметам совместного ведения» устанавливаются конкретные группы отношений, регулирование которых должно (или может) осуществляться законами субъекта Федерации. Кроме того, сузился региональный «законодательный минимум», т. е. сократился перечень вопросов, кото-

рые надлежит регулировать законами субъекта Федерации [1].

Одной из форм гражданского участия в региональном управлении обществом, особыми возможностями воздействия на элементы правовой системы обладает институт гражданского контроля. Гегель писал о правах общин, корпораций, препятствующих субъективному произволу чиновников. Посредством реализации этого права «недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу».

Реализация института общественной экспертизы связана, с деятельностью создаваемых в последние годы общественных палат (как федеральной, так и региональных), общественных (экспертных) советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Эти структуры все активнее используют свои полномочия по экспертизе принимаемых и действующих нормативно-правовых актов.

Что касается опыта участия в проведении различных экспертиз негосударственных организаций, в том числе и бизнес – структур, то нельзя не отметить, что он имеет место быть одновременно с деятельностью общественных палат и советов. Наиболее ярким проявлением такого участия являются объединения предпринимателей ТПП, РСПП, ОПОРА России, ФНПР, молодежные, экологические, ветеранские организации и т. д. Активную роль играет Ассоциация юристов России. В сфере образования и науки экспертизой законодательства занимаются Российская академия наук, Союз ректоров России [3].

В классической интерпретации под экспертизой, как правило, понимают исследования специалистом (экспертом) или группой специалистов (экспертов) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний, в понятиях и процедуре общественной и гражданской экспертизы. Однако, на практике, гражданскую экспертизу отождествляют с формой гражданского контроля. Достаточно часто обсуждается вопрос, насколько научной должна быть гражданская экспертиза. Функцию общественного контроля экспертиза может реализовать лишь потому, что является специальным исследованием, в котором используются научные достижения и получаются достоверные научно обоснованные и проверяемые результаты по конкретным вопросам, необходимым для принятия социально значимых решений. В противном случае, вне зависимости от наименования - общественная, гражданская или иная, она становится лишь видом общественной деятельности, но не экспертной деятельностью.

Опираясь на приведенное традиционное понимание экспертизы, основанное на научных достижениях, региональное управление должно

использовать инновационные технологии, конкретизировать которые можно как особый вид непроектных инноваций.

При рассмотрении гражданской экспертизы в контексте регионального управления необходимо особо выделить экспертизу нормативно-правовых актов, значимую именно для целей законодательного процесса.

Действующая в нашей стране власть постепенно начинает осознавать потребность более широкого использования этой формы гражданского контроля, что нашло отражение. Президент России Дмитрий Медведев подписал федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". Этот документ был принят Государственной думой 3 июля 2009 г. и одобрен Советом Федерации 7 июля 2009 г. [4], который, кроме экспертизы нормативно-правовых актов государственными органами, отдельно предусматривает процедуру проведения такой экспертизы институтами гражданского общества и гражданами, закрепляет порядок рассмотрения заключения экспертизы соответствующими органами [5].

Международный центр Transparency International провел исследования, которые выявили, что России отведено 147-е место с показателем коррупции 2,1 балла в исследовании уровня коррумпированности в государственном секторе 180 стран. Обращая внимание на это обстоятельство, В. В. Качалов признаёт, что общественная экспертиза несёт высокий антикоррупционный потенциал [6]. Одновременно он критически оценивает положения Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которыми, в частности, предусмотрена лишь возможность институтов гражданского общества и граждан проводить подобную экспертизу за счёт собственных средств, а конкретные формы и обязательность сотрудничества субъектов власти и общества в этом законодательном акте не отражены.

В рамках регионального аспекта исследуемой проблематики стоит особенно отметить результаты социологического исследования, проведенного Агентством маркетинговых коммуникаций «Вьюпоинт» в октябре-ноябре 2010 года по заказу Аппарата главы Администрации Волгоградской области под названием «Оценка восприятия населением проявлений коррупции в органах власти и органах местного самоуправления на территории Волгоградской области» [7], основанием для проведения исследования являлось Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 27 мая 2010 года

№798 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в Волгоградской области на 2010-2012 годы». Исследование было вызвано необходимостью оценки проявлений коррупции в органах власти и местного самоуправления Волгоградской области в представлении населения области.

Объем выборочной совокупности исследования составил 1200 респондентов и распределен следующим образом:

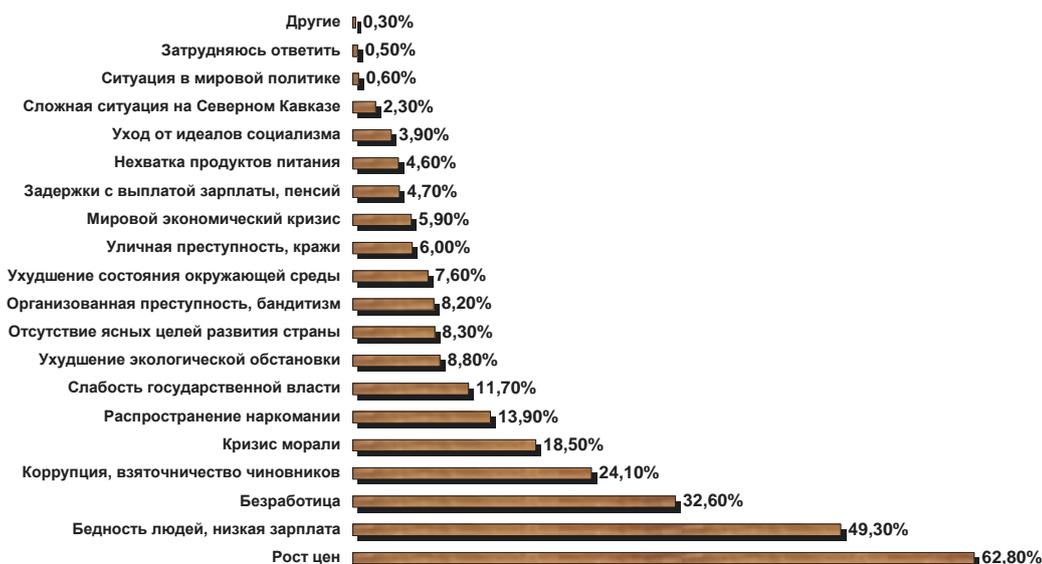


Рис. 1. Рейтинг коррупции среди наиболее значимых проблем населения Волгоградской области (в целом по исследованию)

Представленная на рис. 1 диаграмма демонстрирует, что существенная часть населения Волгограда и Волгоградской области обеспокоены проблемой роста цен (62,8%), 49,3% - бедностью и низкой зарплатой и 32,6% указали безработицу, для каждого четвертого опрошенного коррупция является поводом для беспокойства (24,1% от опрошенных считают его серьезной проблемой современного общества).

Вместе с тем в дальнейшем уместно рассмотреть оценку коррупции как социального явления, что позволит выявить латентные причины обеспокоенности населения (рис. 2).

Из результатов исследования, графически представленных на рисунке 2 можно сделать следующие существенные выводы:

- несмотря на то, что по данным, приведенным выше, население г. Дубовки относительно спокойно относится к коррупции как к социальной проблеме, значительная часть респондентов просто привыкла к ней (16,0% респондентов считает коррупцию приемлемым фактом действительности города);
- отношение к коррупции как к обыденному явлению жизни заметно в г. Волжском (13,3% респондентов отметили данный факт), в г. Волго-

- Волгоград - 500 респондентов. Респонденты были распределены поровну между всеми административными районами Волгограда;

- Волжский - 150 респондентов;
- Камышин, Михайловка, Урюпинск, Фролово - по 100 респондентов;
- Дубовка, рп. Иловля - по 75 человек.

Само явление коррупции как факт социальной действительности в Волгоградской области волнует значительное число опрошенных респондентов (рис. 1).

граде (12,4%), а также в г. Камышине и г. Михайловка (по 11,0%).



Рис. 2. Отношение респондентов к коррупции как к социальному явлению

На основе анализа данных отчета было выявлено, что уровень доверия к предпринимательскому сообществу хотя и не велик, но опережает учреждения социальной защиты населения, здравоохранения и общественные организации, что можно рассматривать как положительную тенденцию. Несмотря на всю противоречивость и разнородность этой группы (а также множество негативных стереотипов, оставшихся после 90-х годов), бизнес -структуры представляют собой

мощную экономическую и политическую силу, которая играет существенную роль в обществе. В связи с этим, были разработаны основные технологии участия бизнес-структур в гражданской экспертизе в Волгоградской области. Для поддержки решения задач регионального управления на уровне администраций не только регионов, но и крупных и средних компаний, крупных фондов возможно использование различных технологий, представленных на рис. 3.

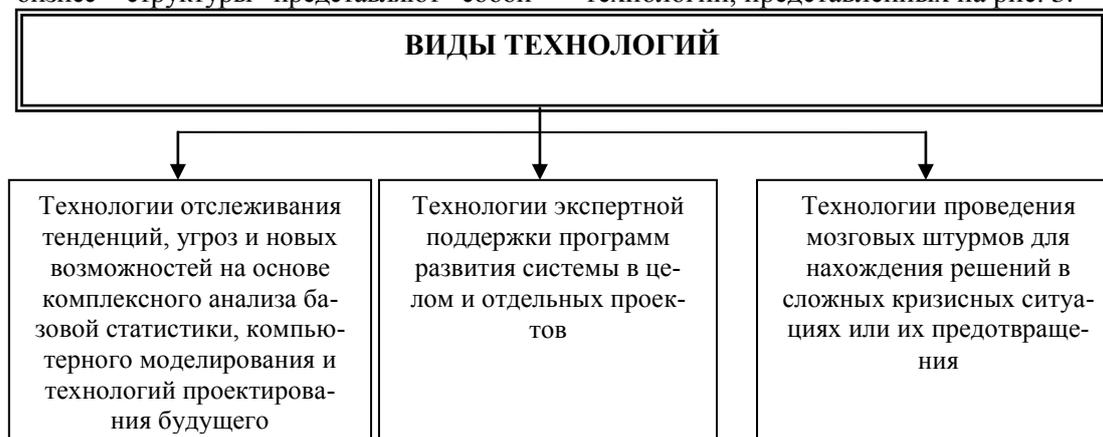


Рис. 3. Основные технологии участия бизнес – структур в гражданской экспертизе

При практической реализации участия общественного мнения в экспертизе законопроектов возникает важный вопрос о статусе общественного эксперта, т.е. кому доверено проведение экспертизы, от этого, в конечном итоге, во многом будет зависеть результат. По мнению автора исследования, обязательную экспертизу проводить необходимо силами специально аккредитованных для этого общественных организаций, а в случае проведения независимой общественной, или как она была названа "гражданской" экспертизы допускать к обсуждению любого, кто захочет высказать свое мнение.

Однако, открытым остается вопрос об оплате работы эксперта. Если платить за экспертизу, как это делается в Канаде, то специалист автоматически превращается, как бы, в госслужащего. Если денег не давать вовсе, как практикуется на Украине, то у эксперта теряется стимул заниматься работой, которая отнимает много времени и сил.

Отдельно стоит сказать о необходимости расширения практики общественной экспертизы на региональном и местном уровнях. На уровне конкретного субъекта РФ, муниципального образования представители органов государственной власти и представители общественных объединений более тесно связаны друг с другом. Осуществлять контроль над выполнением достигнутых договоренностей и заявленных властью обязательств легче именно на региональном, местном уровне. А в условиях реформирования системы местного самоуправления в Рос-

сии общественная экспертиза на уровне муниципальных образований особенно актуальна [7].

Вывод, который напрашивается после эксперимента с гражданской экспертизой законопроекта, состоит в том, что в России начинает проявляться гражданское общество. Более того, в отличие от внесистемной оппозиции, которая была и остается непримиримым противником власти, общественные некоммерческие организации, объединяющиеся для проведения экспертиз, с властью учатся договариваться.

Очевидно, в каком бы направлении ни развивалось регулирование института общественной экспертизы, окончательное решение принимает властный орган. И по тому, как учитывается в решениях тех или иных органов мнение общественности по поводу законопроектов можно судить об уровне политической зрелости власти, ее легитимности, об уровне демократичности общества в целом. Общественная экспертиза при грамотном ее использовании позволяет общественности и власти эффективно взаимодействовать, переходить от взаимных претензий к конструктивному диалогу. Как представляется, в современной России постепенно формируются предпосылки для построения именно таких взаимоотношений гражданского общества и государства.

**Работа выполнена в рамках мероприятия 1.4 «Проведение поисковых научно-исследовательских работ в целях развития общероссийской 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. Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». - М.: Совет Федерации, 2006.
2. Гегель Г.В.Ф. Философия права. - М., 1990. - С. 335.
3. Доклад Межкомиссионной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации «Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации». - М., 2009. URL: www.oprf.ru/files/actualproblems.doc (дата обращения: 08.10.2011).
4. См.: Доклад Межкомиссионной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации «Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации».
5. Кунцевич, В.А. Специфика формирования социально-экономической ответственности российских фирм в условиях становления гражданского общества / В.А. Кунцевич // Российское предпринимательство. – 2009. – № 5.
6. <http://www.privatmed.ru/article/35/136/147> / (дата обращения: 08.10.2011).
7. Аналитический отчет «Оценка восприятия населением проявлений коррупции в органах власти и органах местного самоуправления на территории Волгоградской области, Волгоград 2010 г. // www.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/GovernsAdmVor/AntiCorruption.aspx. (дата обращения: 08.10.2011).
8. Материалы выступлений на конференции «Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества», состоявшейся 9 декабря 2009 года (г. Москва) / Общественная палата Российской Федерации, Межкомиссионная рабочая группа по организации экспертной деятельности. - М., 2009. - 389 с.