

ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СИСТЕМЕ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ***kholstinin@list.ru**

Статья посвящена проблеме включения процедуры гражданской экспертизы в комплекс мер, направленных на предотвращение и снижение отрицательных последствий кризиса, в условиях которого протекает развитие социально-экономической системы. На основе теоретического обобщения отечественного и зарубежного опыта автор предпринимает попытку осмысления роли этой важнейшей формы гражданского участия в практике антикризисного управления. Определены условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы, а также ряд организационных барьеров, стоящих на пути ее внедрения.

Ключевые слова: экспертиза, гражданское общество, антикризисное управление, государство, социально-экономическая система.

В условиях непрерывной глобализации всех без исключения сфер общества – политической, экономической, социальной и т.д., проблема участия гражданина в управлении государством «снизу», на региональном уровне, выглядит как никогда актуально. Многие исследователи полагают, что проекты демократизации и развития рыночной экономики, провозглашенные правительством РФ в первом десятилетии нового века, требуют поиска все новых и новых «возможностей гражданского участия» [1, с. 6]. Современная социологическая и политическая наука выделяет такие формы гражданского участия, как гражданский форум, публичные слушания, законодательная инициатива граждан, гражданское лоббирование, гражданский контроль, общественные советы и т.д. Одной из новых, малоизученных форм такого участия является также *гражданская экспертиза*, определяющая проблемные контуры настоящего исследования. Отметим, что, несмотря на достаточно частое употребление данного термина в современной науке и публицистике, вопросы его тематического наполнения, а также технологии практического внедрения в процесс управления обществом остаются открытыми. Зачастую мы можем столкнуться с картиной, когда понятие гражданской экспертизы вводится лишь на уровне определения – детальное рассмотрение данной формы, либо указание на конкретные нормативные акты, регламентирующие возможность участия граждан в управлении делами государства, отсутствуют» [2].

Достаточно точное и однозначное определение, на наш взгляд, приводит председатель Пермской гражданской палаты И.В. Аверкиев: «Гражданская экспертиза - независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказ-

чиком (исполнителем) экспертизы» [3]. Следует отметить, что на базе данной, а также ряда аналогичных общественных организаций в разных регионах России весьма активно проводятся исследования проблем гражданской экспертизы, однако большинство из них посвящены общественному контролю так называемых «государственно-властных структур», что оставляет в стороне вопросы общественного управления важнейшими экономическими и социальными институтами.

Между тем, развитие практически любой социально-экономической системы протекает в условиях, предполагающих риск возникновения отрицательных последствий для этой системы, и поэтому «управление социально-экономической системой в определенной мере всегда должно быть антикризисным», то есть «предвидящим опасность кризиса, предусматривающим анализ его симптомов, меры по снижению отрицательных последствий кризиса и использованию его факторов для последующего развития» [4, с. 96]. При этом традиционно главенствующую роль в разработке антикризисных мер отводят государству и управленческим структурам крупных предприятий. Однако не следует забывать о том, что понятие социально-экономической системы выходит за рамки отдельной коммерческой организации и должно подразумевать участие самих граждан и их коллективов в управлении кризисными процессами с целью их предотвращения. На наш взгляд, в качестве одного из важнейших инструментов, позволяющих решать социально значимые задачи в условиях экономического кризиса, можно рассматривать особую форму гражданского участия – гражданскую экспертизу. К возможным предметным областям гражданской экспертизы в антикризисном управлении можно отнести:

- Гражданскую экспертизу системы антикризисных мер на предмет соблюдения прав

трудящихся, национального и международного законодательства;

- Гражданскую экспертизу системы антикризисных мер на предмет соответствия практики ее реализации государственным стандартам;
- Гражданскую экспертизу системы антикризисных мер на предмет ее соответствия интересам различных социальных групп (целевых групп);
- Гражданскую экспертизу системы антикризисных мер на предмет ее соответствия интересам «нецелевых групп», «непрофильным» общественным интересам, общественным интересам иных уровней.

Важно отметить, что объектом исследования в данном случае является *проект* антикризисных мер, а не процесс их реализации как некая осуществляемая деятельность. В противном случае мы имели бы дело с аудитом или общественным контролем. Не идет здесь речь и о техническом сборе данных о состоянии социально-экономической системы, т.е. о мониторинге, поскольку тогда бы потерялся изначальный смысл определения самой экспертизы, приведенного выше.

Следующим важным аспектом настоящей работы мы считаем выявление социокультурных, организационных и т.п. барьеров, стоящих на пути внедрения гражданской экспертизы в практику антикризисного управления. На наш взгляд, их можно условно разбить на три группы.

Во-первых, это проблема взаимодействия гражданского общества и государственных структур в процессе разработки антикризисных управленческих решений. В.Н. Дахин, исследуя роль социальной политики государства в достижении социальной стабильности, отмечает: «По мере становления новой социальной структуры... возрастает роль государства, его активность в социальной сфере – государство становится гарантом социальной стабильности» [5, с. 25]. Безусловно, государственные органы, оснащенные правовым аппаратом (Гражданский и Трудовой кодексы, законы «Об акционерных обществах», «О защите прав потребителей», «О несостоятельности (банкротстве)» и др.) являются мощным стержнем, позволяющим в периоды кризиса сохранять целостность общественных, политических, экономических институтов. С другой стороны, ряд авторов указывает на тенденции, позволяющие считать все более очевидной «неспособность государства решать сложные управленческие задачи» [6]. На наш взгляд, это может быть объяснено именно тем, что государственная машина, оставляя за собой право беспрекословного подчинения своим ре-

гуляторам, теряет ту самую гибкость предвидения социально неблагоприятных последствий, которой обладают институты гражданского общества. Усиление позиции общественных организаций, сотрудничество властей всех уровней с общественными экспертами, информационно-коммуникативное обеспечение гражданской экспертизы в условиях региона позволило бы расширить возможности последней, сделать ее значимым подспорьем, а не помехой государству в решении задач регионального управления.

Вторым серьезным барьером, затрудняющим гражданское участие в антикризисном управлении регионом, является практически полное отсутствие сотрудничества представителей бизнеса с гражданами и их сообществами (речь идет именно о взаимовыгодной, а не о благотворительной деятельности). Это тем более актуально, что бизнес, наряду с социальной деятельностью государства и гражданским обществом является одной из равнодействующих социальной политики любого государства [5, с. 25]. Часто упускается из виду, что антикризисные управленческие решения, принимаемые собственниками крупных и средних предприятий, влияют не только на внутреннюю, но и на внешнюю среду организации. Более того, коммерческие неправительственные организации также являются частью гражданского общества, и, отказывая в доверии гражданам и их сообществам, они тем самым замедляют и собственное развитие, усложняя процесс выработки, казалось бы «индивидуальных» противокризисных мер. Вместо этого бизнес, особенно крупный, зачастую предпринимает парадоксальную по своей нелогичности (с точки зрения экономической теории, а иногда и уголовного права) попытку политизации, а зачастую и проникновения во властные структуры. Это, в «лучшем» случае, приводит к дублированию антикризисных функций государства, а в худшем – к расцвету коррупции во власти.

На наш взгляд, необходимым условием преодоления данного барьера является развитие *социально ответственного* бизнеса, причем не только на уровне регионов. В классической теории менеджмента такая ответственность, в отличие от юридической, подразумевает «определенный уровень добровольного отклика на социальные проблемы со стороны организации» [7, с. 144]. Однако, в отличие от традиционного понимания, мы считаем, что речь здесь может идти не только о благотворительности предпринимателя, социальной защите им собственных сотрудников и т.д. Организация в лице субъекта управления должна быть *готова* удовлетворить

вполне законную потребность гражданского актора в исследовании системы антикризисных мер, предпринятых бизнесменом, поскольку (и только поскольку) эти меры потенциально оказывают влияние на развитие региона в целом.

Более глубокий анализ данной проблемы можно связать с отсутствием у субъекта управления того, что белгородские ученые называют «социально-технологической культурой» и определяют как «паттерн базовых представлений, ценностей и технологий организации познавательной и преобразовательной социальной деятельности, реализуемых в социальном взаимодействии, ориентированный на получение оптимального социального результата, достижение жизненных целей, повышение качества жизнедеятельности, посредством технологически грамотной организации и самоорганизации деятельности, раскрытия потенциала (ресурсов) социальной системы и личности» [8, с. 30]. Л.Я. Дятченко и В.П. Бабинцев указывают на актуализацию потребности в «формировании и развитии социально-технологической культуры личности, прежде всего в управленческих системах» [9, с. 67]. Среди социально-технологических компетенций менеджера нового типа авторы выделяют такие, как «способность к организации людей, взаимодействию с ними в ходе социальной диагностики по различным моделям... способность взаимодействовать с людьми при анализе проблемной ситуации» [Там же, с. 69]. Мы полагаем, что, принимая управление в сфере бизнеса с опорой на данные компетенции, только социально ответственный предприниматель сможет выйти за рамки коллектива собственной организации и сделать гражданскую экспертизу своим союзником в борьбе с надвигающимися социальными и экономическими угрозами. Одним из эффективных средств предвидения и преодоления кризиса в этом случае можно будет назвать *социальное партнерство*, понимая его не в узком, а расширенном смысле - как сотрудничество профсоюзов, объединений предпринимателей, государства и коллектива гражданских экспертов.

И, наконец, третьим, наиболее сложным препятствием, стоящим на пути внедрения гражданской экспертизы в практику антикризисного управления, выступает все то, что напрямую связано с самим гражданином: условия его жизни, гражданская позиция, ответственность за свое социально-экономическое обеспечение и защиту и т.п. Безусловно, никакие попытки государства и бизнеса сделать процедуру гражданской экспертизы прозрачной, открытой и доступной не увенчаются успехом до тех пор, пока гражданин (гражданское сообщество

региона) не будет обладать определенным уровнем социального самосознания, социальной ответственности, образованности и духовности.

Для дальнейшего исследования воспользуемся результатами социологического опроса (углубленного интервью), проведенного в 2008 г. Институтом социально-экономического развития территорий РАН в 24 населенных пунктах Вологодской области методом случайного отбора [10]. Его целью было выяснение того, насколько людей устраивают социокультурные условия, в которых они живут, и какова степень готовности населения отстаивать свои гражданские позиции для их улучшения.

В ходе анализа вся совокупность населения была разделена на пять «кластеров»:

- «реалисты» (42,4%): среднее специальное образование, страта «обеспеченных»; как правило, это рабочие промышленности, транспорта и связи, пенсионеры, работники сферы быта, услуг и торговли; проживают преимущественно в деревнях и селах области;

- «эксперты» (27,3%): имеют высшее образование, не обладают властным ресурсом, страта «обеспеченных»; в основном это врачи, преподаватели, работники культуры, юристы, высококвалифицированные рабочие; большинство из них проживает в городе;

- «низкостатусные» (20,3%): среднее общее образование, подчиненных не имеют; работники промышленности, транспорта, связи, сферы быта и услуг, пенсионеры, по доходам относятся к страте «бедных»;

- «высокостатусные» (5,5%): обладают властными полномочиями (число подчиненных - от 5 до 10), имеют высшее образование, высокий уровень дохода; как правило, это руководители госпредприятий и акционерных обществ, предприниматели; проживают в крупных городах региона - Вологде и Череповце;

- «руководители» (4,5%): наделены властными полномочиями (в подчинении в среднем 5-10 человек), уровень дохода ниже «высокостатусных», они скорее относятся к категории «обеспеченных»; уступают верхнему кластеру в уровне образования, а по остальным характеристикам они во многом сходны с ним; проживают в большом городе.

Далее авторы исследуют отношение представителей различных кластеров к месту проживания, природе, экологии, благоустроенности своего населенного пункта, реформам на местах, проблемам быта, профессиональной деятельности, отдыху, семейным ценностям, религии и т.д. На основе приведенных данных формулируются следующие выводы: «В целом можно

заклучить, что в обществе патерналистские взгляды преобладают над активистскими. Население утверждает, что не хватает грамотных управленцев, хозяйственников, руководителей, которые могли направить деятельность людей в нужное русло, высказывается готовность следовать авторитетному руководству, подтверждая тем самым склонность к патерналистским настроениям... та территория, где проживают активные, целеустремленные, увлечённые люди, является более перспективной для жизни. Поэтому важно стимулировать активную гражданскую позицию населения, создавать среду, которая формировала бы всесторонне развитую личность» [Там же, с. 43]. Безусловно, отдельного исследования требуют вопросы формирования имиджа института гражданской экспертизы в условиях региона, системы ценностей гражданского эксперта, участия молодежи в разработке антикризисных мероприятий на уровне региона и т.д. Однако уже на основе приведенных данных становится очевидно, что повышение общего образовательного и культурного уровня населения, квалификации гражданских экспертов, развитие активной гражданской позиции и культуры управления позволит значительно расширить возможности гражданской экспертизы, в том числе в сфере антикризисного управления регионом.

На методологическом уровне решению проблемы «третьего барьера» также во многом может помочь популярный в современной социологии ресурсно-потенциальный подход. З.П. Замараева определяет его сущность через «совокупность применения специалистами организаций, служб социальной защиты технологий деятельности, которые определяют уровень и характер ресурсных потенциалов личности с целью их активизации и преобразования в ресурсы самообеспечения, саморазвития, самоактуализации с использованием институционального и общественного потенциалов» [11, с. 29]. Речь здесь идет о повышении степени индивидуальной ответственности за свое социально-экономическое обеспечение малозащищенных групп населения – инвалидов, пенсионеров, многодетных и неполных семей, бедных слоев населения и т.д. Эти группы, наряду с другими «целевыми» группами также должны иметь возможность участвовать в разработке эффективных антикризисных мер хотя бы потому, что в случае наступления тех или иных неблагоприятных изменений социально-экономической среды региона они могут первыми оказаться «под ударом». В этом случае наряду с традиционными ресурсообеспечивающими (субсидии, пособия и т.п.), ресурсоактивизирующими (суды, содействие в

трудоустройстве и т.п.) и ресурсосберегающими (профессиональная подготовка и переподготовка, консультации по развитию семейного бизнеса и т.п.) формами социальной защиты у них появится дополнительная – ресурсоконтролирующая форма социальной защиты в виде личного участия в системе антикризисного управления регионом. Одним из наиболее приемлемых вариантов такого участия может оказаться именно гражданская экспертиза.

Все вышеперечисленное позволяет нам наметить определенные контуры применения процедуры гражданской экспертизы в антикризисном управлении и выделить условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы системы мер антикризисного управления (на уровне региона):

- Наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении экспертизы;
- Наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы;
- Информационная доступность проекта антикризисных мер;
- Наличие технологии осуществления (формы проведения) гражданской экспертизы процесса управления (экспресс-конкурс экспертных заключений на проект антикризисных мер, единая база данных для всех жителей региона и т.д.);
- Наличие системы показателей оценки экспертизы процесса управления;
- Активное сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления с гражданскими экспертами;
- Высокий уровень социально-технологической культуры и социальной ответственности субъектов управления в регионе;
- Наличие у населения активной гражданской позиции, его готовность отстаивать свои гражданские права и нести ответственность за свое социально-экономическое обеспечение и защиту;
- Высокий образовательный и культурный уровень населения.

В настоящее время практика гражданских экспертиз развивается далеко не повсеместно. Наиболее известны такие центры, как Центр экспертиз ЭКОМ (г. Санкт-Петербург), Институт гражданской экспертизы «Золотая десятка» (г. Санкт-Петербург), Институт национального проекта «Общественный договор» (г. Москва), Центр гражданского анализа и независимых исследований ГРАНИ (г. Пермь). Отдельные экспертизы проводятся при Общественной палате Ярославской области, Экспертном совете Красноярского края и т.д. Однако с точки зрения

актуальности заявленной нами темы наиболее интересными представляются исследования, проводимые Экспертным Советом при Уполномоченном по правам человека в РФ. Речь идет об общественно-гражданской экспертизе и оценке рисков (ОГЭОР) – инновационной социальной технологии, направленной на активизацию, мобилизацию и повышение ответственности бизнеса, власти, общественности и населения в деле устойчивого социально-экономического развития региона и повышения качества жизни местного населения. Примечательно, что данная задача решается путем открытого публичного обсуждения общих рисков принятия управленческих решений каждой из заинтересованных сторон [12].

Подведем некоторые итоги. Гражданская экспертиза как особая форма гражданского участия может и должна обеспечить каждому жителю региона возможность влияния на процессы разработки, принятия и реализации антикризисных управленческих решений, касающихся социально-экономического развития региона. Наряду с органами государственного контроля и исполнительной власти, данная экспертиза позволяет отследить возможные нарушения прав трудящихся, национального и международного законодательства, норм государственных стандартов и т.п., допущенные при разработке той или иной системы антикризисных мер. Эффективная работа гражданских экспертиз возможна исключительно на основе сотрудничества общественных организаций, властей всех уровней и представителей бизнеса.

**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. Шмидт, Д. Какое гражданское общество существует в России / Д. Шмидт // Pro et Contra. – М., 2006. – Т. 10. – № 1. – С. 6-24.
2. Закон Краснодарского края от 26 ноября 2003 г. № 627-КЗ «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений» (с изм. от 29 апр. 2005 г. и 28 июня 2007 г.). – Режим доступа: <http://map.laws.ru/south/krasnodar.shtml>.
3. Аверкиев, И.В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг / И.В. Аверкиев. – Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/index/050511>.
4. Антикризисное управление: Учебник / Под ред. проф. Э. М. Короткова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 620 с.
5. Дахин, В.Н. Социальные факторы устойчивого развития / В.Н. Дахин // Социология власти. – 2011. – № 4. – С. 24-33.
6. Карпов, А.С. Общественная экспертиза: практика против политики / А.С. Карпов. – Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45/oepp.htm>.
7. Мескон, М.Х. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 2002. – 704 с.
8. Бурмыкина, И.В. Управление формированием и развитием социально-технологической культуры современного менеджера / И.В. Бурмыкина. – Белгород : Изд-во БелГУ, 2009. – 360 с.
9. Дятченко, Л.Я. Формирование социально-технологической культуры как теоретическая и праксеологическая проблема / Л.Я. Дятченко, В.П. Бабинцев // СОЦИС. – 2011. – № 7. – С. 65-70.
10. Шабунова, А.А. Оценка населением социокультурной среды региона / А.А. Шабунова, Н.А. Окулова // СОЦИС. – 2011. – № 6. – С. 36-44.
11. Замараева, З.П. Концептуальные основы ресурсно-потенциального подхода в системе социальной защиты населения / З.П. Замараева // Социальная политика и социология. – 2011. – № 1. – С. 27-39.
12. Редюхин, В.И. Что такое общественно-гражданская экспертиза и оценка рисков (ОГЭОР) / В.И. Редюхин. – Режим доступа: <http://www.riskland.ru/lib/ogeor.shtml>.