



УДК 316.42:35

## ТЕХНОЛОГИЯ УЧАСТИЯ ЭТНИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРАКТИКЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

**В.В. КОВРИГИН***Липецкий  
государственный  
педагогический  
университет,**e-mail: letter@kovrigin.ru*

В статье рассматриваются социальные, культурные, исторические барьеры, затрудняющие участие этнических объединений в практике гражданской экспертизы регионального управления. Автор даёт предложения по смягчению или ликвидации этих барьеров в полиэтничных регионах России.

Ключевые слова: этноцентризм, гражданский контроль, гражданская экспертиза управления.

Гражданский контроль качества регионального государственного и муниципального управления – одна из ведущих форм деятельности гражданского общества. Конституцией РФ, федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими нормативно-правовыми актами субъектам Российской Федерации и муниципалитетам предоставлены немалые полномочия, от грамотной реализации которых в целом зависит уровень жизни населения региона<sup>2</sup>.

Гражданский контроль может реализовываться многими способами – прежде всего косвенно – через право народа на обращение в органы государственной власти, на митинги, пикетирования, на свободу информации. Однако в последнее время политики и эксперты чаще говорят именно о гражданской экспертизе – то есть прямом участии граждан в определении качества государственного и муниципального управления. Во многом от реализации задач гражданской экспертизы управления субъектом РФ и будет зависеть качество работы региональной власти, что в конечном итоге определит уровень жизни населения региона.

Гражданская экспертиза управления в современных правовых и политических системах многоаспектна. Её можно разделить в соответствии с уровнями власти в России на экспертизу федерального уровня управления и экспертизу регионального управления. Причём вторая более эффективна, поскольку региональная власть ближе к народу конкретного региона. Население региона имеет больше возможностей для осуществления сотрудничества с региональной государственной или муниципальной властью.

Именно поэтому у населения региона в арсенале может быть больше средств её экспертизы. В западных государствах, имеющих немалый опыт демократического развития, интерес вызывает, прежде всего, деятельность региональной власти. Об этом, в частности, говорят данные об участии жителей в выборах. На выборах общегосударственного уровня население реже пользуется активным избирательным правом.

С целью оценки степени внедрения гражданской экспертизы в систему управления кафедрой социальных технологий Белгородского государственного университета в 2011 году было проведено исследование среди представителей экспертного сообщества, руководителей общественных организаций, государственных и муниципальных служащих<sup>3</sup>. Двум первым группам респондентов было предложено ответить на вопрос «Как Вы

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> <http://www.consultant.ru>

<sup>3</sup> Исследование включало опрос руководителей общественных объединений (N = 71); государственных и муниципальных служащих (N = 129); представителей экспертного сообщества (N = 78).



оцениваете степень внедрения гражданской экспертизы в систему управления в регионе?» (табл. 1).

Таблица 1

**Оценка степени внедрения гражданской экспертизы в региональную систему управления**

Как Вы оцениваете степень внедрения гражданской экспертизы в систему управления в регионе?	Государственные и муниципальные служащие, %	Эксперты, %
Высоко	17,8	14,1
Скорее высоко, чем низко	20,9	24,4
Скорее низко, чем высоко	34,1	29,5
Низко	10,1	15,4
Затрудняюсь ответить	16,3	11,5
Не ответили	0,8	1,3
Всего	100,0	100,0

Результаты показывают, что и экспертная группа и государственные и муниципальные служащие практически идентично оценивают степень внедрения гражданской экспертизы в региональную управленческую практику. 44,9% экспертов считает, что степень внедрения гражданской экспертизы «скорее низкая» или «низкая», среди госслужащих это показатель немного ниже — 44,2%. Соответственно, в обеих группах доля респондентов, оценивающих степень внедрения гражданской экспертизы в управленческую практику как «высокую» или «скорее высокую», также примерно равна: 38,5% — среди экспертов и 38,8% — среди чиновников. Эти данные позволяют прийти к выводу, что уровень внедрения гражданской экспертизы находится пока на достаточно низком уровне, по крайней мере в Белгородской области, хотя можно предположить, что в других регионах страны ситуация вряд ли кардинально отличается.

Сами представители общественных организаций в целом достаточно хорошо представляют, что такое гражданская экспертиза в практике регионального управления. Во всяком случае, 84,5% опрошенных руководителей общественных организаций выразили именно такое мнение. При этом подавляющему большинству из них (от 60,6% до 69,0%, в зависимости от вида гражданской экспертизы) не приходилось непосредственно участвовать в процедуре проведения гражданской экспертизы.

Приведённые выше эмпирические данные позволяют заключить, что региональные власти должны гораздо интенсивнее привлекать общественные организации (среди которых, безусловно, важное место должны занимать общественные организации этнических меньшинств, диаспоральных групп, представителей сообществ мигрантов и т.д.) к практике гражданской экспертизы. Тем более, что среди вопросов, подлежащих гражданской экспертизе, важное место занимают проблемы межнациональных и межконфессиональных взаимоотношений, миграционной политики, которые невозможно решить без участия представителей этнических сообществ.

При этом госслужащие и эксперты считают вопросы межнациональных отношений одними из важнейших для практики гражданской экспертизы регионального управления. Так, государственные и муниципальные служащие и эксперты поставили проблему национальных взаимоотношений на 6 место среди 11 важнейших вопросов общественной жизни региона. 14,0% чиновников и 12,8% экспертов назвали межнациональные отношения в качестве сферы, в которой наиболее важна гражданская экспертиза (табл. 2).

Проблема развития гражданской экспертизы регионального управления в настоящее время обостряется полиэтничным составом населения многих регионов, и, прежде всего, республик в составе России.

Однако мировая практика сегодня практически не знает форм привлечения этносов к участию в экспертизе регионального управления, что, очевидно, следует рассматривать в качестве одной из причин нарастания межэтнической напряженности в различных странах. К сожалению, современное представление о гражданском контроле и экспертизе в мировой науке и практике по сути надэтнично, то есть не учитывает национальные осо-



бенности, возможные этнокультурные барьеры для построения модели экспертизы. Вместе с тем такой подход в корне неверен, поскольку сами традиции гражданско-политической организации разных народов исторически очень разные.

Таблица 2

**Значимость гражданской экспертизы в различных сферах общественной жизни  
(ранжированный ряд по экспертам)**

В каких сферах, по Вашему мнению, наиболее важна гражданская экспертиза?	Государственные и муниципальные служащие, %	Эксперты, %
Социальная защита	52,7	71,8
Экономика	30,2	43,6
Правоохранительная деятельность	47,3	34,6
Образование	42,6	34,6
Молодёжная политика	17,1	21,8
<b>Национальные отношения</b>	<b>14,0</b>	<b>12,8</b>
Информационная политика	11,6	10,3
Культура	7,8	7,7
Духовная сфера	-	1,3
ЖКХ	-	1,3
Здравоохранение	1,6	-
Во всех сферах	2,3	3,9
Затрудняюсь ответить	10,1	2,6

Различия форм гражданско-политической организации разных народов обусловлены многими факторами, и, прежде всего, этноцентризмом. Этническое самосознание всегда этноцентрично. Этноцентризм сегодня рассматривается как свойство национального самосознания преломлять и оценивать факты, деятельность власти, явления сквозь призму собственной национальной культуры, традиций, менталитета<sup>4</sup>. Этноцентризм, с одной стороны, может нести положительный оттенок и реализовываться в конструктивных формах с целью защиты собственных культурных ценностей, а с другой – проявляться в деструктивных формах с направленностью на противостояние с представителями других этносов. Этноцентризм всегда необходимо учитывать при формировании любых общественных структур, реализации политики.

Особенности форм гражданско-политической организации разных этносов обусловлены также и историческими факторами, прежде всего опытом демократического развития и степенью влияния граждан на государство на различных этапах исторического развития. Немалый опыт демократического развития чаще всего обуславливает повышенную активность населения страны, региона в гражданском контроле за деятельностью власти. Существующая до настоящего времени в социальной структуре этносов «клановость», наоборот, может уменьшать активность населения в этих вопросах.

Все эти особенности необходимо учитывать в практике регионального управления и при построении модели его гражданской экспертизы. Бездумное введение не обусловленных ни исторически, ни ментально форм участия граждан в экспертизе регионального управления может обернуться простым формализмом. Предоставление одному этносу широчайших прав в области гражданского контроля и экспертизы управления субъектом России или муниципалитетом в ущерб правам других этносов может только обострить проблемы межнациональных отношений в регионе, но не будет способствовать построению гражданского общества. Вместе с тем, в России такая практика существует, что было признано даже на государственном уровне<sup>5</sup>.

В настоящее время во многих регионах, в том числе и с полиэтничным составом населения, с разной степенью успешности действуют общественные советы, палаты, мо-

<sup>4</sup> Самнер У. Народные обычаи // Рубеж. 1998. №12. – С. 18.

<sup>5</sup> Заседание Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия: <http://state.kremlin.ru/face/10312>



лодѣжные парламенты, иные формы гражданского контроля за деятельностью региональной власти. Информация об этом публикуется на официальных сайтах регионов. Эмпирический анализ моделей участия граждан в экспертизе регионального управления даёт основание сделать вывод о том, что сегодня в российской практике никак не учитываются полиэтничные особенности регионов.

Так, например, в республике Коми уже несколько лет действует общественная палата при органах государственной власти субъекта Федерации<sup>6</sup>. Принцип её комплектования заключается в праве крупных общественных организаций предлагать кандидатуры её членов, которые затем проходят общественное обсуждение. Однако в данном примере никак не учитывается полиэтничная специфика региона и возможные социокультурные и национальные барьеры в практике гражданской экспертизы регионального управления.

Между тем, участие в гражданской экспертизе регионального управления этнических объединений способно решить несколько задач:

- во-первых, осуществить коррекцию принимаемых решений с учетом специфики образа жизни и сознания национальных групп;
- во-вторых, выявить позицию этнических общин по различным социальным вопросам;
- в-третьих, способствовать развитию межнационального и межконфессионального диалога;
- в-четвертых, стимулировать развитие позитивной социальной активности этнических групп.

Технология участия этнических объединений в практике гражданской экспертизы качества регионального управления может быть внедрена поэтапно.

На первом этапе органы государственной власти должны инициировать диагностику этно-конфессиональных объединений региона, на предмет их возможного участия в гражданской экспертизе регионального управления. Такую диагностику целесообразно провести либо с помощью специального социологического обследования этно-конфессиональных организаций, либо при проведении общерегионального форума организаций, представляющих этнические группы (при этом важно, чтобы в подобных форумах обязательно участвовали представители не только этнических меньшинств, но и организации, репрезентирующие крупнейший этнос, которым в большинстве регионов РФ являются русские).

На втором этапе (в случае получения положительных результатов на первом этапе, то есть проявление интереса со стороны этнических объединений к участию в практике гражданской экспертизы) необходимо создать организационно-правовые формы участия организаций этно-конфессиональных групп в гражданской экспертизе. С этой целью следует:

- создать межэтнический и межконфессиональный совет из представителей разных этносов и религий региона с равным показателем представительства;
- предусмотреть право этнических групп на создание своих национальных советов по гражданской экспертизе деятельности властных структур региона с соблюдением принципа равноправия этих советов;
- разработать концепцию деятельности межнационального сообщества с равными правами на представительство разных этносов в нём.

Отметим, что список мер по созданию организационно-правовых форм участия этнических объединений в гражданской экспертизе не исчерпывается изложенными выше. В ходе первого диагностического этапа сами этнические организации могут предложить ряд эффективных механизмов своего участия в гражданской экспертизе регионального управления.

На третьем этапе созданные организационно-правовые формы участия этнических объединений потребуют адекватного информационно-аналитического сопровождения, с помощью которого возможно будет скорректировать конкретную процедуру гражданской экспертизы в сторону её большей эффективности и транспарентности. Кроме

<sup>6</sup> <http://oprk.ru>



того, постоянный интерес к гражданской экспертизе со стороны региональных СМИ, иных общественных структур и гражданского общества в целом, позволит наполнить реальным содержанием и сделать гражданскую экспертизу одним из способов развития демократии в стране.

#### Список литературы

1. <http://www.consultant.ru>
2. Самнер У. Народные обычаи // Рубеж. 1998. №12. С. 18.
3. Заседание Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия // <http://state.kremlin.ru/face/10312>
4. <http://oprk.ru>

## TECHNOLOGY OF PARTICIPATION OF ETHNIC ASSOCIATIONS IN PRACTICE OF CIVIL EXPERT EXAMINATION OF REGIONAL GOVERNMENT

**V.V. KOVRIGIN**

*Lipetsk State Pedagogical  
University,*

*e-mail: letter@vkovrigin.ru*

The article discusses the social, cultural, historical barriers of participation of ethnic associations in practice of civil expert examination of regional government. The author gives his view on how to eliminate or minimize these barriers in multiethnic regions of Russia.

Key words: ethnocentrism, civil control, civil expert examination of management.