



ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕХНОЛОГИЯ, СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ БАРЬЕРЫ

УДК 316.42:35

ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ¹

Д.Г. ВАСИЛЬЧЕНКО*Воронежский институт
экономики и социального
управления**e-mail: dimkin_1984@mail.ru*

В статье рассматриваются проблемы внедрения гражданской экспертизы в практику местного самоуправления. Анализируется опыт использования данной процедуры в зарубежных странах, определяются перспективы его использования в современной России. Оценивается опыт организации общественного контроля в Воронежской области.

Ключевые слова: муниципальное управление, гражданская экспертиза, общественная экспертиза, экспертное мнение населения.

Одним из важнейших условий осуществления не формального, а реального участия граждан в управлении делами государства является гражданский контроль власти, который должен рассматриваться не как дополнение, а как необходимый составной элемент системы современной демократии. В современных условиях всестороннего реформирования российского государства объективно возрастает значение общественного признания проводимых преобразований, преследующих цель повышения эффективности социально-правового регулирования общественных отношений.

Понятие общественной экспертизы различными учеными трактуется по-разному. Так, И.В. Аверкиев определяет гражданскую экспертизу как «независимый от органа государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу»². А.Ю. Сунгуров определяет общественную экспертизу «как процедурно оформленное общественное мнение определенной социальной груп-

¹ 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).

² Аверкиев И.В. Гражданские технологии: что это такое? // <http://www.prpc.ru/averkiev/>



пы»³. А.Н. Попов и Н.Л. Хананашвили считают, что целью общественной экспертизы является «содействие в обеспечении, реализации и защите прав и законных интересов граждан при выработке, принятии и исполнении решений органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁴.

Таким образом, под экспертизой принято обычно понимать исследование какого-либо вопроса, проблемы, процесса или явления, требующее специальных знаний и умений, с представлением обоснованного мотивированного заключения, возможно, с элементами рекомендаций.

Общественная экспертиза в новейшей истории России существует уже полтора десятка лет, с тех пор, когда она была зафиксирована как право граждан, а не просто как дополнительная процедура «согласования с общественностью». Словосочетание «общественная экспертиза» стало особо «модным» после Гражданского форума 2001 года. На последующих мероприятиях, проводимых структурами гражданского общества, произошло обсуждение терминов и других важных вопросов становления гражданской экспертизы в нашей стране.

В настоящее время нет сомнения, что общественная экспертиза как инструмент гражданского контроля должна и может существовать в нашей стране. В частности, в ходе исследования, проведенного кафедрой социальных технологий Белгородского государственного университета в 2011 году (опрошен 71 руководитель общественной организации) 76,06% респондентов заявили, что они хотели бы участвовать в данном процессе. Также нет сомнения, что вопросы к ее качеству, организации и влиянию на лиц, принимающих решения, больше, чем ответов. На наш взгляд, сегодня нужно как можно меньше споров о терминах и понятиях общественной экспертизы и как можно больше практики.

Знакомство с зарубежным опытом общественного участия показало, что найти аналоги российскому законодательству, особенно в части общественной экспертизы, трудно. Во многих странах основой для построения процедур общественного участия является возможность для граждан принимать участие в процессах принятия решений органами власти. Граждане априори имеют право: на доступ к информации, на участие в принятии решений, а также на доступ к правосудию для защиты своих интересов. Для обеспечения этого права создаются правительственные агентства, помогающие гражданам его реализовать. Агентства, как правило, имеют солидный бюджет, постоянный штат, их деятельность регулируется законом, который определяет их самостоятельность по отношению к исполнительной власти. Например, Датская комиссия по технологиям (The Danish Board of Technology⁵) имеет ежегодный бюджет около 1,3 млн. евро, более 10 штатных сотрудников. Комиссия занимается независимой оценкой технологий и последствий их применения для общества и граждан.

В канадской провинции Квебек создано агентство ВАРЕ⁶, специализирующееся на проведении общественных слушаний в рамках оценки экологических последствий проектов. ВАРЕ докладывает результаты слушаний министру экологии, но не подчиняется ему. Агентство имеет профессиональный штат около 40 человек, ежегодный бюджет несколько десятков миллионов долларов и профессиональный кодекс поведения служащих. Стоимость программы общественных слушаний только по одному лесостроительному плану в провинции Онтарио составляет около 2 млн. долларов (это сверх бюджета аналогичного агентства), длится такая программа свыше двух лет.

Следует отметить, что довольно часто функции организации общественных слушаний и иных процедур, необходимых для продвижения результатов экспертизы, передаются на конкурсной основе по контракту некоммерческим неправительственным организациям.

Вообще американская традиция больше ориентирована на вердикт, решение суда. Европейская – на достижение консенсуса. В этом отношении характерны различия меж-

³ Сунгуров А.Ю. Публичная политика и экспертиза // Пчела. 2004. №1. – С. 15.

⁴ Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности. М., 2010.

⁵ <http://www.tekno.dk>

⁶ <http://www.bape.gouv.qc.ca/index.htm>



ду параллельными процедурами оценки новаций, которые в США носят название Гражданское жюри (Citizens Jury), а в Европе, в частности в Дании, где эта процедура была разработана, – Конференция по достижению консенсуса (Consensus Conferences).

Обе процедуры позволяют организовать обсуждение группой «простых» граждан, которые не имеют подготовки в этой сфере. Группа формируется на основании предварительного опроса и составляется из добровольцев так, чтобы репрезентативно представлять население региона (страны) по базовым социально-демографическим параметрам, а иногда – по параметрам, существенным с точки зрения обсуждаемого вопроса (например, вероисповедания). На протяжении двух недель члены группы знакомятся с базовыми материалами и формируют повестку обсуждения, затем на самой конференции они заслушивают экспертов, задают им вопросы, обсуждают и формулируют итоговый документ.

Рассмотренный зарубежный опыт вполне мог быть применим и в российской практике проведения гражданской экспертизы, в частности, в муниципальном управлении. Это связано с тем, что на местном уровне реализуются основные решения, которые были приняты на федеральном уровне, а, следовательно, непосредственно влияя на жизнь каждого человека проживающего в городском или сельском поселении России. С 1 января 2009 г. завершен переходный период реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения вступили в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации. Из всех коренных реформ, проводимых российским правительством в последние годы, реформа местного самоуправления, пожалуй, наиболее полно и комплексно нашла свое воплощение на практике, ее концепция является наиболее завершенной и целостной. Однако, итоги реализации реформы местного самоуправления вызывают неоднозначные оценки и мнения как в органах государственной и муниципальной власти, так и в кругах научного сообщества. Оценка реформы и самим населением не вызывает особенного оптимизма. Поэтому, на наш взгляд, проведение систематических мониторинговых исследований мнения жителей городских и сельских поселений России по оценке хода реформы местного самоуправления, ее эффективности и выявлению проблем является достаточно актуальным.

Осознание этого сегодня, пусть и недостаточно широко, но наблюдается не только учеными-социологами, политологами, но и практическими работниками органов власти и управления. Подтверждением является пилотный проект, который реализуется с 2008 года на территории Воронежской области по исследованию мнения населения о ходе реформы местного самоуправления. Анализ полученных данных по показателям удовлетворенности населения результатами муниципальной реформы позволяет утверждать, что в районах Воронежской области население гораздо лояльнее относится к процессам реформирования, чем в самом г. Воронеже. Среднерайонный показатель составляет 41,9%, тогда, как только 15,7% жителей Воронежа полностью, либо частично признают положительные результаты в решении вопросов местного значения⁷.

Это свидетельствует о том, что сегодня необходимо активизировать работу по использованию экспертного мнения населения с целью выявления его видения проблем, наиболее затрагивающих жизнеобеспеченность и жизнедеятельность каждого муниципального образования. И для этого, по нашему мнению, необходимым является расширение вовлечения самого населения в экспертную работу, разработка специальных методик проведения гражданской экспертизы по различным вопросам муниципального управления.

Основным методом сбора первичной социологической информации при этом является метод анкетного опроса жителей городских и сельских поселений Воронежской области по оценке хода реформы местного самоуправления в муниципальных образованиях. Эта анкета включает в себя вопросы, характеризующие мнение жителей по оптимизации и повышению эффективности муниципального управления на территории муниципального образования в связи с принятием ФЗ-131 «Об общих принципах организа-

⁷ Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области за 2008 год. Воронеж: Департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области, 2009. – С. 35.



ции местного самоуправления в Российской Федерации»; выявлению положительных результатов в решении вопросов местного значения, проблем и недостатков, их причин, а также видение самими гражданами механизмов совершенствования управления в муниципальных образованиях, формирование их положительного имиджа.

Для обеспечения объективности результатов исследования, кроме анкетного опроса жителей, используется проведение опроса глав администраций городских и сельских поселений, специалистов муниципальной службы в органах местного самоуправления Воронежской области. По результатам этих исследований и на основе сопоставления полученных результатов предполагается получение объективных данных по оценке хода реформы местного самоуправления в муниципальных образованиях Воронежской области. Данная форма может быть инвариантна для других городов и областей Российской Федерации. И, на наш взгляд, требуется обобщение опыта работы в этом направлении всех субъектов Российской Федерации, что даст возможность более активно и результативно организовать работу по внедрению гражданской экспертизы в деятельность региональных и муниципальных органов власти с вовлечением в эту работу научного сообщества.

Список литературы

1. Аверкиев, И.В. Гражданские технологии: что это такое? / И.В. Аверкиев // Режим доступа к изд.: <http://www.pgrc.ru/averkiev> – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
2. Сунгуров, А.Ю. Публичная политика и экспертиза / А.Ю. Сунгуров // Пчела. 2004. №1. С. 15.
3. Попов, А.Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности / А.Н. Попов, Н.Л. Хананашвили. М., 2010.
4. <http://www.tekno.dk>
5. <http://www.bape.gouv.qc.ca/index.htm>
6. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области за 2008 год. Воронеж: Департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области, 2009. С. 35.

ORGANIZATION OF CIVIL EXPERT EXAMINATION IN MUNICIPAL MANAGEMENT

D.G. VASILCHENKO

*Voronezh Institute
of Economy
and Social Management*

e-mail: dimkin_1984@mail.ru

The article considers the problems of introduction of civil expert examination in local government practice. The experience of use of the given procedure in foreign countries is analyzed; prospects of its use in modern Russia are defined in the paper. The experience of the organization of public control in the Voronezh region is estimated in the article.

Key words: municipal management; civil expert examination; public expert examination; expert opinion of the population.