



УДК 323.211470+571П

ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ИНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ БАРЬЕРЫ

Л.А. ГОНЧАРОВ*Воронежский институт
экономики и социального
управления**e-mail: goncharov.post@mail.ru*

В статье анализируется понятие гражданской экспертизы, ее становление и роль в политической системе современного российского общества. Обращается особое внимание на существующие проблемы и ограничения функционирования гражданской экспертизы – недостаточность законодательной базы, слабость гражданских ассоциаций, пассивность населения.

Ключевые слова: гражданская экспертиза, политическая система, экспертное сообщество, организационные и социокультурные барьеры.

Теоретико-методологический и практический интерес к исследованию проблематики гражданской экспертизы в качестве института современной демократии в отечественной науке обусловлен не только институциональными изменениями российской политической системы последних лет, но и многочисленными трудностями в новейшей российской истории, связанными с вопросами становления и реализации деятельности демократических институтов. Поскольку гражданская экспертиза тесно связана со способами социального контроля над действиями властей, ее изучение способствует пониманию процессов становления, укрепления и развития демократических институтов современного общества. Это один из наиболее эффективных инструментов привлечения дополнительных ресурсов к процессу выработки органами власти управленческих решений.

Заявленный в настоящее время руководством страны курс на модернизацию общества требует привлечения значительных ресурсов, в том числе и активизации потенциала граждан, структур гражданского общества.

Анализ социокультурных и институциональных барьеров в процессе становления, функционирования и развития гражданской экспертизы в демократическом процессе позволяет выявить не только ее существующие модели и практики, но и учитывать зависимость ее содержания и форм от различных факторов, от особенностей исторического развития, институционального дизайна, политического режима и т. д. Для России, выстраивающей элементы гражданского общества, исследование процесса развития гражданской экспертизы, ее организационно-правовых, политико-институциональных, социокультурных особенностей представляется чрезвычайно интересным как с институциональной точки зрения, так и в плане применения технологий осуществления.

Понятие экспертизы в научном плане наиболее разработано применительно к конкретным областям человеческой деятельности, выражающих, как правило, родовой признак исследования (медицинская, судебная, оценочная, гендерная, экологическая экспертизы и т.п.). Предметом экспертизы является конституционное, трудовое, пенсионное, семейное, уголовное законодательство, а также законы, связанные с репродуктивными правами женщин. Гражданская экспертиза – независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы. По сути, понятия гражданская и общественная экспертиза являются синонимами, с той лишь разницей, что гражданская экспертиза более политически ангажирована, в центре ее внимания находится интерес граждан. В структуру гражданской экспертизы также входят граждан-



ский мониторинг – постоянный, систематический сбор негосударственным актором информации о соблюдении прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, и гражданский контроль – непосредственное наблюдение за соблюдением прав и законных интересов граждан.

В демократически развитых странах экспертиза является важным инструментом борьбы с произволом и коррупцией чиновников. Законодательством указанных стран предусмотрены меры, обеспечивающие независимость экспертов, их ответственность за качество проведения экспертизы. Международные эксперты пользуются заслуженным уважением, дорожат своей репутацией и получают солидные вознаграждения за свои услуги¹.

Гражданский контроль и экспертиза осуществляются посредством различных механизмов – через социологические опросы, контент-анализ политических текстов, интервьюирование экспертов, заключения комитетов представительных органов, деятельность общественных палат, круглые столы, встречи с представителями власти, конференции, публикацию аналитических и иных материалов, общественные дискуссии на телевидении, радио, в интернете (блоги, форумы, социальные сети, живые журналы). Это могут быть опросы населения по отношению к власти и ее политике, к ситуации в экономической сфере, об удовлетворенности уровнем демократии и т. д.

Об уровне институализации экспертизы свидетельствует состояние экспертного сообщества (количество экспертных организаций, направленность экспертной деятельности, принятие заключений органами власти, состав экспертов, периодичность их участия), публичность результатов самой экспертизы и их известность среди населения.

Важным моментом в процессе институализации гражданской экспертизы в России в политическом плане стал Гражданский форум, прошедший в ноябре 2001 года в Кремле, и, ставший, по сути, первой масштабной встречей общественных организаций с Президентом и Правительством Российской Федерации для определения путей и возможностей влияния гражданского общества на ход реформ в России. Спустя год в Тольятти состоялся «Тольяттинский диалог – 2002» – серия мероприятий, посвященных подведению итогов Гражданского форума. Важнейшими задачами форума и тольяттинской конференции были активизация и вовлечение экспертного сообщества в процесс подготовки и реализации управленческих решений органами власти.

Однако, по-прежнему, институт гражданской экспертизы пока не получил общественного статуса и признания. Отсутствуют необходимое нормативно-правовое, организационное и экономическое обеспечение экспертной деятельности. Также не определен до конца статус профессиональных саморегулируемых экспертных сообществ². В частности, не решена проблема создания нормативно-правовой базы общественной экспертизы на федеральном уровне. Проект Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» находится в стадии разработки с неопределенным результатом. При этом отчасти данная проблема решается в процессе деятельности Общественной палаты, одной из задач которой является проведение «общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления»³, региональных общественных палат, посредством региональной законодательной

¹ Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М., 2010.

² Маковецкая С.Г. Общественная экспертиза – технология независимого анализа социальных проблем. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/index/050511>

³ Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oprf.ru/about/1391/law/418/>



практики. Так, соответствующий закон об общественной экспертизе принят в 2011 году в Псковской области⁴.

Однако даже создание правовых институтов не означает формирование полноценного социального механизма гражданской экспертизы. Необходимо учитывать, что в современных российских реалиях экспертиза может носить откровенно заказной характер и иметь манипулятивную направленность как со стороны органов власти для легитимации своих решений и процесса управления, так и со стороны определенных политических сил, которые создают экспертные сообщества для выведения в публичную плоскость ряда политических проблем и закрепления их в общественном сознании, фундируя их актуальность научным подходом и экспертным решением. Конечно же, экспертиза должна стремиться к объективному характеру, отражать реальные общественно-политические экономические и социальные процессы, оценивать мероприятия в этой сфере, качество услуг власти и управления. В ряде случаев власть старается привлечь экспертов при проведении реформ, но, к сожалению, затем отказывается от результатов экспертизы⁵. Это касается оценки результатов политики, прогнозов, результатов соцопросов, которые не соответствуют запросу официальных структур.

В целом, практика гражданской экспертизы в России характеризуется крайне низким уровнем развития. Политика остается закрытой от населения и гражданского контроля. Неизвестны разработчики реформ, их концепции и порой даже органы, ответственные за проведение той или иной реформы. Остаются скрытыми и реальные результаты политических и управленческих решений. В этом ключе резонансным стало выступление Л. Рошаля 13 апреля 2011 года на Всероссийском Форуме медицинских работников, в котором он, наряду с жесткой критикой реформы здравоохранения, прямо поставил перед Председателем Правительства РФ и рядом министров вопрос о гражданском контроле, общественной экспертизе и отношении власти к населению.

Тем не менее, несмотря на ряд барьеров и ограничений, можно констатировать наличие общественного запроса на институт гражданской экспертизы в региональном управленческом пространстве. По данным опроса представителей общественных объединений Белгородской области, проведенного Центром социальных технологий БелГУ в сентябре 2011 г. (N=71), желание участвовать в проведении гражданской экспертизы высказали 71,1% респондентов, отсутствие такого желания – 8,5%. Но при этом реальный опыт участия в экспертизе решений региональной и муниципальной власти имеют от 25,4% (экспертиза областных законопроектов и кадровых решений) до 30,1% (экспертиза проектов региональных и муниципальных программ). Подавляющее большинство опрошенных общественников оценивают развитость практики гражданской экспертизы в Белгородской области как недостаточную (47,9% - «недостаточно», 18,3% – «совсем не развита») и лишь 7,0% - как развитую в полной мере.

Наиболее эффективными методами гражданской экспертизы общественники считают такие традиционные формы, как участие представителей общественных объединений в работе представительных органов власти (45,1%) и создание общественных советов при представительных органах власти (42,3%). Перспективной также является и такая форма, как организация Интернет форумов с обсуждением проектов решений и нормативных актов (35,2%).

Характерно, что опрошенные государственные служащие (N=129) дают более высокие оценки степени внедрения практики гражданской экспертизы в региональное (муниципальное) управления — так, 38,8% опрошенных в совокупности оценили ее как «высокую» и «скорее высокую». Но из этого следует не столько то, что госслу-

⁴ Закон Псковской области от 25 февраля 2011 г. №1050-ОЗ «Об общественной экспертизе законов Псковской области». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/pskov/313267/>

⁵ Карпов А. Общественная экспертиза: практика против политики // Пчела (Обозрение деятельности негосударственных организаций Санкт-Петербурга). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45/oepp.htm>



жащие более информированы и вовлечены в проблематику общественной экспертизы, сколько то, что данная практика во многом носит имитационный характер и остается малоизвестной даже наиболее активным группам регионального сообщества.

В 2007-2008 гг. Воронежский институт экономики и социального управления осуществлял исследовательский проект «Будущее Центрально-черноземного региона в контексте общероссийских реформ»⁶. В ходе данного проекта проводился анализ гражданской экспертизы. Полученные данные фактически подтверждаются результатами аналогичного исследования 2011 года. Его предварительные результаты можно сформулировать следующим образом. Институциональные особенности развития гражданской экспертизы обусловлены формированием институционального дизайна (избирательная и партийная системы, разделение властей) и существующего политического режима. Моноцентричная политическая модель, сложившаяся в России, характеризуется не только поглощением или вытеснением участников общественно-политической жизни, но и монополизацией пространства политической сферы, где рамки, ход и во многом результат политического процесса определяет доминирующий надпартийный актор. При этом довольно большое количество экспертных сообществ, в том числе и аффилированных с властными структурами (советы, комитеты, общественные палаты) не соответствуют реальному уровню участия акторов гражданской экспертизы в общественно-политической жизни. Гражданская экспертиза до настоящего времени не стала механизмом формирования, оценки и корректировки государственной политики. Ее развитие и публичность допускаются, пока не создают вызовов доминирующему актору, а влияние экспертного сообщества сводится к минимуму. Становление и функционирование данной модели гражданской экспертизы в современных российских реалиях связано с воздействием эндогенных и экзогенных факторов. Изучение первых предполагает анализ акторов (субъектов экспертизы), их ресурсов и стратегий в неких институциональных рамках. Изучение вторых – формирование институциональной среды и других элементов внешнего окружения (социальные расколы, социокультурные особенности общества, экономика и т. д.). Практически с самого начала политической трансформации в России гражданская экспертиза не рассматривалась на государственном уровне в качестве структурного элемента будущей политической системы и вытеснялась на ее периферию.

Характерной чертой политико-правового оформления гражданской экспертизы является ее незавершенный характер и даже фактически отсутствие нормативно-правовой и процедурной регламентации. В то же время существующая в настоящее время система разделения властей в России создает благоприятные условия для контроля над общественными институтами и придания им декоративного характера. При этом главный участник политической жизни позиционирует себя в качестве национального лидера, стоящего над общественно-политическими институтами, выступая не только в качестве верховного арбитра, но и сценариста и администратора значимых общественно-политических процессов, стараясь определять, в том числе, содержание гражданской экспертизы.

В качестве социокультурных барьеров в развитии института гражданской экспертизы в России необходимо отметить отсутствие традиции гражданского общества и либерального государства, культуры гражданского участия, укоренения образа жизни и менталитета среднего класса, преобладание опоры на неформальные институты, стратегии и тактики. Радикальный идентификационный кризис в значительной степени определяется и жесткой идеологической конфронтацией, раскалывающей российское общество. В то же время, Россия еще далеко не избавилась от последствий радикальной трансформации общественно-политической и экономической систем, связанной с распадом СССР. В России гораздо глубже, чем например, в странах Западной Европы и США проявляется социально-стратификационная и имуще-

⁶ Будущее Центрально-Черноземного региона в контексте общероссийских политических процессов / под ред. А.В. Глуховой. Воронеж, 2008.



ственная дифференциация населения. В 2008 году перед мировым экономическим кризисом, в Москве миллиардеров было больше, чем в Нью-Йорке, а за порогом бедности – около 20% населения. В ходе экономического кризиса социальное и имущественное расслоение российского населения выросло в несколько раз. Фрагментация социальных отношений, выражающаяся, в том числе, в недоверии к согражданам, сопровождается в современной России отсутствием доверия к государственным и политическим институтам, от которых люди ждут необходимой поддержки. Эти условия усиливают пассивность граждан. Большой коэффициент доверия Президенту (на уровне 60-70%), церкви (на уровне 40-50%), армии (30-40%) являются коррелятами системы, в которой от человека практически ничего не зависит. В таких условиях парадоксальная вера в Президента (при тотальном недоверии к патронируемому им государственному аппарату) воспринимается как последний предел надежды и имеет в своей основе нечто иррациональное⁷. В России сформировался «кризис доверия». Россияне почти не видят возможности добиться изменений с помощью гражданской активности, и, таким образом, отсутствует важнейшая предпосылка для мотивации к гражданскому участию.

Все это становится существенным фактором, препятствующим консолидации общества и развитию гражданских инициатив. Перед страной, стремящейся сохранить свое существование и успешно развиваться, неминуемо встают задачи размораживания институтов публичной политики, возврата к демократической институциональной среде. Еще исследования, проведенные в 1990-х гг. Р. Патнэмом, выявили существенную связь социального капитала с существованием гражданского общества. Исследуя взаимозависимость культуры и экономического благосостояния общества, он пришел к выводу, что материальное благосостояние не является причиной развития социального капитала, но, наоборот, экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность⁸.

Несомненно, расширение масштабов внедрения гражданской экспертизы становится важным фактором повышения гражданственности сознания населения современной России, повышения эффективности ее политической системы.

CIVILIAN EXPERTISE AS INSTITUTE A DEMOCRATIC POLITICAL SYSTEM IN MODERN RUSSIA: INSTITUTIONAL AND SOCIOCULTURAL BARRIERS

L.A. GONGHAROV

*Voronezh Institute
of Economics and Social
Administration*

*e-mail:
goncharov.post@mail.ru.ru*

The article examines the concept of civilian expertise, its emergence and role in the political system of modern Russian society. Focuses on the problems and limitations of functioning civilian expertise – lack of legislative framework, the weakness of civil society organizations, the passivity of the population.

Key words: civil examination, the political system, the expert community, institutional and socio-cultural barriers.

⁷ Римский В. Почему нам необходима общественная экспертиза? Потому, что она позволяет лоббировать общественные интересы // Пчела (Обозрение деятельности негосударственных организаций Санкт-Петербурга). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45.htm>

⁸ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996.