витин, энергетики – С.И. Шматко, регионального развития – В.Ф. Басаргин, здравоохранения и социального развития – Т.А. Голикова, образования и науки – А.А. Фурсенко, природных ресурсов – Ю.П. Трутнев; руководители федеральных служб: миграционной – К.О. Ромодановский, по надзору в сфере природопользования – В.В. Кириллов, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Г.Г. Онищенко, по надзору в сфере транспорта – А.И. Касьянов, по труду и занятости – Ю.В. Герций и многие другие. В центре их внимания – работа возглавляемых ими федеральных органов исполнительной власти по выполнению поручений Президента Российской Федерации, а также деятельность, связанная с реализацией контрольных и надзорных функций этих ведомств.

Тематическими блоками на страницах «Президентского контроля» были представлены статьи аудиторов Счетной палаты Российской Федерации М.В. Одинцова и М.И. Бесхмельницына. Такой же принцип подачи материалов был положен и в серии публикаций о деятельности правоохранительных органов России, вышедших под рубрикой «На страже закона и порядка».

Редакции удалось значительно расширить географию публикуемых статей. Материалы, получаемые из контрольных департаментов аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, посвящены контролю за ходом реализации приоритетных национальных проектов, вопросам внедрения новейших технологий в ведущих отраслях экономики, путям решения социальных проблем.

Мы активно взаимодействуем с Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций. На страницах нашего издания с аналитическими обзорами неоднократно выступал руководитель этого управления М.Г. Михайловский. Среди рассмотренных им тем – перспективные формы работы с обращениями граждан и организаций, в том числе такие, как личный прием граждан главой государства, деятельность общественных приемных Президента Российской Федерации, в частности мобильных, использование в работе с гражданами новейших информационных технологий.

Мы ведем активный поиск перспективных авторов по актуальным проблемам строительства нового правового государства, находящимся на контроле Президента Российской Федерации. Все это позволило в значительной степени пополнить редакционный портфель разнообразными материалами, что в конечном счете обеспечило заметное внимание к «Президентскому контролю» работников органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, а также рядовых граждан России, интересующихся вопросами государственного строительства.

Можно без преувеличения сказать, что «Президентский контроль» стал одним из важнейших инструментов повышения эффективности деятельности контрольных и надзорных органов государства, востребованным источником управленческой информации для всех ветвей власти.

Действенность выступлений «Президентского контроля» напрямую связана с тем общественным резонансом, который вызывают его публикации, направленные на борьбу с коррупцией, чиновничьим произволом, безответственностью и злоупотреблениями должностных лиц.

Принципиально новые возможности для расширения читательской аудитории «Президентского контроля» создают новейшие информационные технологии. В связи с этим представляется целесообразным создать его электронную версию, воспроизводящую в полном объеме содержание каждого очередного номера. Актуальная, объективная, оперативная, достоверная и качественная государственно-управленческая информация, содержащаяся в электронной версии, может стать весьма востребованной информационно-аналитической базой для работников государственной службы, раскрывающей основные направления президентского контроля.

Электронная версия даст возможность в значительной степени расширить читательскую аудиторию бюллетеня за счет активных пользователей Интернета – работников Администрации Президента Российской Федерации, а в дальнейшем и органов управления федерального, регионального и муниципального уровней, остро нуждающихся в издании, отражающем контрольную и надзорную деятельность государства.

Внимательное изучение новейших технологий подготовки и принятия решений, связанных с основными направлениями президентского контроля, позволит повысить управленческую культуру государственных служащих, уровень их ответственности за порученный участок деятельности, исполнительскую дисциплину кадров.

Общественная экспертиза – инновационному управлению

Вынесение на всенародное обсуждение жизненно важных законопроектов – о полиции, об образовании, о здравоохранении – побуждает государственных служащих к освоению механизмов взаимодействия с общественным мнением как субъектом законотворчества. О том, как освоить и использовать в управленческой деятельности механизм общественной экспертизы, рассказывается в коллективной монографии «Инновационные технологии проведения общественной экспертизы государственно значимых решений и общественных слушаний с применением высоких технологий», подготовленной группой ученых Российской академии государственной

службы при Президенте Российской Федерации в рамках совместного проекта РАГС и Программы развития ООН в Российской Федерации (подпроект «Содействие РАГС в реализации комплекса мер по повышению прозрачности и эффективности государственного управления»). Издание вышло в серии «Инновационные социальные технологии» под общей редакцией профессора Л.А. Василенко и доцента Т.Е. Сафоновой в издательстве «Проспект» в нынешнем году.

Участие институтов гражданского общества в государственном управлении и их взаимодействие с органами государственной власти могут быть самыми различными: от создания консультационно-организационных подразделений в органах государственного и муниципального управления по работе с общественными организациями, системы специального обучения экспертов до служб социального управления. В демократическом обществе граждане не могут быть отстранены от подготовки и принятия государственно значимых решений, важных для обеспечения условий их жизнедеятельности. Поэтому существенным элементом инновационных технологий в развитии Российского государства является стимулирование граждан к обязательному участию в проведении экспертизы таких документов. В этом случае экспертиза будет базироваться на добровольном привлечении населения (общества) к экспертной деятельности социально значимых документов (законов, проектов, программ, решений и т. д.).

Общественная экспертиза – это экспертиза проектов законов, решений, программ, проектной и градостроительной документации, которая выполняется в целях защиты общественных интересов. Заказчиком общественной экспертизы является общество, а осуществляется она через структуры, которые способны сформулировать общественный запрос: политические партии, общественные и коммерческие организации и ассоциации, общественные фонды, СМИ, органы территориального и местного самоуправления и просто заинтересованными гражданами. Общественная экспертиза не может проводиться по заказу органа государственной власти.

Общественная экспертиза есть механизм, создающий условия для координирования интересов конкретных социальных групп с потребностями развития общества, т. е. согласования противоречивых интересов в условиях недостаточности ресурсов для функционирования и развития социума в целом. Экспертиза в этом случае участвует в достижении компромисса в процессе регулирования социальных, экономических, политических, правовых, нравственных и иных отношений.

Главная цель, которую преследуют все участники данного процесса, – создать условия для принятия социально ответственных государственных решений, обеспечивающих совместное проживание и равные возможности для развития всех граждан государства.

Общественная экспертиза должна выступить механизмом, препятствующим принятию некорректных, некомпетентных управленческих решений в любой области или неадекватному исполнению принятых решений. Это особенно касается нормативно-правовых актов, программ и проектов, на которые выделяются значительные средства или которые связаны с жизненно важными для населения страны решениями. Общественную экспертизу можно рассматривать как механизм общественного контроля, экспертизу государственно значимого документа, проведенную по инициативе общественных (негосударственных) структур, с целью воздействия на процесс принятия управленческих решений. Она направлена на:

- выявление коллизионных норм и правовых пробелов;
- выявление наступивших и (или) ожидаемых позитивных или негативных социальных последствий (изменений социальных факторов), их динамики, выявление причин, мешающих развитию общества.

Такая постановка вопроса правомерна уже потому, что общество должно быть застраховано от решений, ущемляющих их права и гарантии, которые в силу тех или иных обстоятельств могут быть приняты в ущерб жизни и здоровья граждан, или имеют дискриминационную или коррупционную составляющую, способствующую недостаточно эффективному расходованию средств налогоплательщиков.

В связи с этим целесообразно обратить внимание на инновационный опыт зарубежных стран, которые в рамках экспертизы ввели процедуру, называемую оценкой регулирующего воздействия (ОРВ) государственных законов или других решений. Чаще всего оценка регулирующего воздействия опирается на бизнес-систему. Объясняется это тем, что стабильность правового и регулятивного поля играет критически важную роль при принятии частными инвесторами решений об инвестициях, главное условие которых – обеспечить правовую безопасность, прозрачность всех процессов и предсказуемость политической и экономической ситуации.

На наш взгляд, данный подход целесообразен для всех государственно значимых решений, включая и законы. Тогда принцип правовой безопасности можно будет использовать с позиции неколлизионности нормативно-правового акта, соблюдения норм конституции и ратифицированных международных актов, юридической техники; правовой защиты интересов всех социальных слоев и групп населения. Принцип предсказуемости включает в себя прогнозирование и предвидение работы закона и его воздействие на социальную среду, учитывая возможные риски.

Целью общественной экспертизы является установление соответствия текущей или стратегической деятельности органов власти и управления или отдельных социальных институтов приоритетам граждан, целям и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению такого соответствия, включая и законодательные нормы. Иными словами, главное предназначение общественной экспертизы – отражение общественной потребности и недопущение в правоприменительной сфере правовых норм, не отвечающих системе складывающихся общественных отношений.

Для успешного становления и продолжения процесса общественной экспертизы нормативных актов и иных

видов государственных документов с участием представителей общественности данный вид деятельности юридически закреплен. Для широкого привлечения общественности к экспертной деятельности созданы Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Общественная экспертиза должна дополнять действующие институты экспертизы или восполнять их недостаток. При этом официальная государственная экспертиза законопроектов должна осуществляться профессионалами, включая юридические научные учреждения и вузы, экспертов-правоведов или групп экспертов, создаваемых из числа ведущих ученых и специалистов той профессиональной области, которая касается содержания проекта.

Общественная экспертиза может осуществляться на инициативной добровольной основе всеми желающими гражданами, независимыми экспертами, экспертными советами, общественными организациями или отдельными социальными группами, заинтересованными в принятии норм права, отвечающих их интересам. Проведение неофициальной экспертизы осуществляется либо бесплатно, либо за счет негосударственных средств (спонсорских, средств фондов, общественных организаций, объединений или ассоциаций). Такой подход не исключает участие ученых, специалистов, представителей каких-либо заинтересованных социальных групп в экспертной деятельности в составе рабочих коллективов, сформированных Общественной палатой РФ на договорных началах в рамках выделяемых для этих целей бюджетных средств.

Все экспертные оценки в обязательном порядке должны быть представлены и рассмотрены в Общественной палате Российской Федерации или на парламентских слушаниях Федерального Собрания Российской Федерации с участием самих экспертов.

Важно обеспечить оперативное размещение в Интернете мнений всех участвующих в обсуждении видных и авторитетных ученых, простых граждан с тем, чтобы каждый мог принять участие в обсуждении. Это необходимо для установления доверия к институту общественной экспертизы и максимально широкому участию общественности в процессе принятия государственно значимых решений, созданию и развитию технологий и инструментария самостоятельной проверки гражданами правильности представленных экспертных оценок.

Поскольку участие в экспертной деятельности добровольное, трудно определить заранее, сколько и какие участники будут задействованы каждый раз. Общественную экспертизу можно рассматривать как самоорганизующуюся систему социального контроля, проявляющуюся в росте сплоченности, взаимопонимании и взаимосодействии, эмерджентности всех членов общества, имеющую единую цель и способную видоизменяться. Она позволяет рассматривать процессы, происходящие в стране, в их единстве, обладает системой обратных связей, является компонентом (подсистемой) гражданского общества, имеет признаки открытости, динамичности.

Механизм проведения общественной экспертизы с участием большого количества экспертов в России еще не отработан в достаточной мере, хотя можно обозначить необходимые принципы, отвечающие цели, смыслу и особенностям общественной экспертизы, в том числе:

- обязательное участие в экспертизе гражданских объединений, союзов, обобщающих интерес конкретной социальной группы;
- непременное увязывание интересов конкретной социальной группы с потребностями развития общества в целом, согласование противоречащих интересов различных социальных групп;
- непременная открытость, прозрачность, публичность экспертного процесса, когда участие в нем может принять любой компетентный гражданин, и результаты такой экспертизы будут доступны и широко обсуждаемы.

Исходя из этих принципов можно утверждать, что несмотря на то, что общественной экспертизе подвержены любые темы и проекты, она в первую очередь оценивает социальные факторы и возможные воздействия принимаемых документов на различные социальные группы, реакцию тех или иных социальных групп на возможные альтернативные варианты решений. Например, она оценивает, как эти решения скажутся на социальных стандартах и условиях жизни граждан, на их благосостоянии, на величине их заработной платы, пенсий и пособий, на состоянии окружающей среды, как затронут семейные, национальные или религиозные традиции и т. п.

Поэтому процесс экспертизы должен быть организован таким образом, чтобы учитывать интересы и ценности граждан на всех этапах – от постановки задач до формулировки выводов.

Результаты общественной экспертизы должны быть публичны и доступны неограниченному кругу лиц, каждому заинтересованному человеку. Реализация принципа прозрачности предусматривает широкое обсуждение, согласование законопроекта (закона) с представителями гражданского общества, бизнеса, субъектами конституционного партнерства, научной общественностью.

Обсуждаемый документ, как правило, публикуется в СМИ, размещается на сайтах Интернета, рассылается заинтересованным организациям, чтобы граждане, любые социальные общности смогли высказывать свое мнение по тем или иным формулировкам, содержащимся в проекте нормативного акта или другого государственно значимого документа.

При подготовке и проведении общественной экспертизы, так же как и при проведении государственной экспертизы, необходимо определение системы индикаторов – количественных показателей, позволяющих «измерить» параметры оценки, количественно оценить их состояние. Эти индикаторы могут отличаться от индикаторов, определенных для государственной экспертизы. Общественные эксперты могут позволить себе рассматривать только один из многих аспектов, который для них особенно важен и непосредственно затрагивает их интересы. Но этот интерес нужно четко и конкретно указать, а свою аргументацию хорошо обосновать.

Процесс выбора индикаторов для анализа общественными экспертами того или иного законопроекта – сложный и многозначный, потому что именно на этой стадии общественной экспертизы должны быть выяснены основные параметры, по которым документ соответствует, частично соответствует либо вообще не соответствует потребностям социальных групп, какие из них ущемлены, чьи права нарушены. Все оценочные мнения экспертов должны быть обоснованы, иметь однозначное и четкое толкование.

Индикаторы, по которым происходит оценка законопроекта, являются основным объектом анализа данных для выработки результатов оценки.

Одним из оптимальных является подход, в котором подчеркивается «социальность» итогового документа общественной экспертизы. Для этого целесообразно закрепить понятие «социальный паспорт законопроекта», выступающий скорее своеобразным «досье закона» с соответствующими «социальными индикаторами» оценки законопроекта. Например, эти индикаторы связаны с защитой интересов социальных групп населения. Интересы могут относиться к сфере здравоохранения, образования, занятости, демографии, тендерной составляющей и т. д. При использовании индикаторов цели должны быть четко артикулированы, понятны и доступны гражданам. Поскольку индикаторы непременно должны быть связаны с целевыми параметрами, то и результаты будут соизмеряться с индикаторами, релевантными потребностям отдельных социальных групп, на которые направлена реализация анализируемого документа.

Итак, цель общественной экспертизы – *установление соответствия государственных документов, законов и законопроектов, деятельности органов государственной власти, других социальных институтов социальным интересам граждан и задачам социально-экономической политики (политики регулирования социальной сферы, направленной на достижение благосостояния в обществе, а также формирование предложений по достижению этого соответствия) в различных условиях существования государства и общества; создание условий для принятия социально ответственных государственных решений, обеспечивающих совместное проживание и равные возможности для развития всех граждан.*

Для развития общественной экспертизы необходимо финансирование, которое возможно при условии доверия. Доверие обеспечивается прозрачностью. Поэтому любое предложение по технологии общественной экспертизы должно давать внятные ответы на следующие вопросы: что является объектом экспертизы? что является результатом экспертизы (вердикт, рекомендации, иное), какова его юридическая сила? как организовано финансирование? как разрешаются возникающие конфликты интересов на личном и организационном уровнях?

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Известны различные социальные технологии проведения общественных слушаний, которые проводятся в разных странах под общим названием «гражданские конференции»:

- гражданское жюри (Citizens Juri – американский вариант);
- конференции по достижению консенсуса (Consensus Conferences – европейский вариант);
- гражданские слушания (Civic Hearings – российский вариант, предложенный ЭКОМ*);
- гражданские конференции (Citizens Conferences);
- виртуальные общественные слушания (российский опыт общественных слушаний);
- оценка регулирующего воздействия законодательства на правоприменительную практику (ОРВ).

Гражданское жюри представляет собой репрезентативную группу граждан, которая собирается для детального изучения материалов по общественно значимой проблеме. Жюри обычно состоит из 18 человек. Они заслушивают мнения разных специалистов по рассматриваемому вопросу, получают всю необходимую информацию и вместе обдумывают решения. Свидетели (эксперты) обеспечивают членов жюри беспристрастной и, самое главное, разносторонней информацией. В последний день обсуждений члены жюри публично оглашают результаты, которые публикуются в прессе и в официальных источниках.

Следует отметить, что термин «гражданское жюри» является зарегистрированной торговой маркой Джефферсон-Центра, который позволяет называть мероприятие гражданским жюри только после того, как убедится, что все аспекты технологии соблюдены.

На гражданские конференции обычно приглашается большее количество участников (до 70 человек), которые также имеют возможность обсуждать между собой и с экспертами проблему и альтернативные пути ее решения и высказывать свою позицию. Однако срок проведения конференций меньше. Итогом гражданской конференции обычно бывает голосование по заранее определенным вопросам.

В Регламенте Общественной палаты Российской Федерации имеется аналог гражданской конференции – гражданские форумы. Данная форма работы все чаще стала применяться в субъектах Российской Федерации.

Гражданские слушания предполагают более гибкий подход к отбору участников, но включают в качестве обязательного элемента независимый аудит подготовки и проведения мероприятий.

Гражданские слушания и гражданские конференции являются наилучшим инструментом для лиц, принимающих решения, чтобы услышать продуманное мнение и прямую речь граждан, не искаженные интерпретациями политиков. Официальные лица, присутствующие на гражданских слушаниях, получают возможность узнать, какой выбор делает и какую позицию занимает информированное население.

Концептуальной основой построения процедур общественного участия за рубежом является идея предоставления гражданам доступа к процедурам принятия решений государственными

---

* ЭКОМ – Центр экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей, занимающийся защитой экологических прав граждан. – *Ред.*

органами и местным самоуправлением. Создаются правительственные агентства, помогающие гражданам реализовывать это право. Как правило, они имеют солидный бюджет, постоянный штат, их деятельность регулируется специальным законом, который определяет их самостоятельность по отношению к исполнительной власти. Так, Датская Комиссия по Технологиям (ДКТ) имеет ежегодный бюджет более €1 млн. ДКТ занимается «независимой оценкой технологий и последствий их применения для общества и граждан».

В канадской провинции Квебек создано агентство BAPE, специализирующееся на проведении общественных слушаний в рамках оценки экологических последствий проектов. BAPE докладывает результаты слушаний министру экологии, но не подчиняется ему. Агентство имеет профессиональный штат около 40 человек, ежегодный бюджет в несколько десятков миллионов долларов и профессиональный кодекс поведения служащих, который предусматривает такой актуальный акт, как разрешение «конфликта интересов». Стоимость программы общественных слушаний по одному лесоустроительному плану в провинции Онтарио составляет около $2 млн (это сверх бюджета аналогичного агентства). Длится такая программа свыше двух лет.

Довольно часто функции организации общественных слушаний и иных процедур передаются по контракту какой-нибудь неправительственной организации, чаще всего университетам.

В первом приближении сами процедуры общественного участия можно разделить на две категории: те, которые ориентированы на «заинтересованную общественность», или «стейкхолдеров», и те, которые вовлекают «простых граждан» (lay people). Словосочетание «простые граждане» в данном случае является антонимом слову «специалисты».

Кроме того, результатом процедур могут быть и существенно разные «продукты»: скажем, решение о выдаче разрешения на природопользование, либо согласованный план (лесопользования, землепользования), либо policy paper – доклад, имеющий рекомендательный характер. Чем больше влияние результата процедуры на конкретное инвестиционное решение, тем строже регламент.

В США, Канаде, Швеции и ряде других стран выдача разрешений на природопользование происходит в форме квази-судебного или специализированного судебного заседания, в котором участвуют пропонент (тот, кто предложил проект), оппонент и свидетели-эксперты. Характер общественной экспертизы этому действу придает то, что оно может быть инициировано по заявлению представителей заинтересованной общественности, они имеют право выступать стороной на слушаниях и выставлять своих экспертов (в США свою заинтересованность надо доказывать).

Вообще, американская традиция больше ориентирована на вердикт, решение суда, а европейская (включая канадский Квебек) – на достижение консенсуса. В этом отношении характерны различия между параллельными процедурами оценки технологических новаций, которые в США носят название «гражданское жюри» (Citizens Jury), а в Европе, в частности в Дании, где эта процедура была разработана, – «конференции по достижению консенсуса» (Consensus Conferences).

Обе процедуры позволяют организовать обсуждение политики в области высоких технологий 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. Американский вариант технологии больше напоминает суд присяжных, европейский занимается поиском консенсуса как в формировании повестки обсуждения, так и в итоговом документе.

Во всех упомянутых процедурах большое внимание уделяется равному представительству позиций pro и contra. При организации «консенсусных конференций» за этим следит специальный наблюдательный совет. В американской версии эксперты заполняют бумагу, удостоверяющую, что им дали полностью высказаться и не оказывали на них давления. В квазисудебных слушаниях есть возможность апелляции в суд общей юрисдикции (уровня штата) на основании нарушения процедуры и сомнений в ее объективности.

Принципиальным отличием от «экспертизы по-русски» является то, что эксперты-специалисты в предметных областях всегда выступают свидетелями, а не субъектами принятия решений. На «консенсусных конференциях» решения принимают «простые граждане», на квази-судебных слушаниях – судьи, члены специальных комитетов, на рабочих группах по обсуждению планов земле-, водо-, лесопользования – представители основных заинтересованных групп.

Технологии участия, как правило, опираются на сильные стороны демократических традиций – на суды присяжных, на попечительские советы, которые уже много десятилетий управляют каждой школой, каждой водокачкой, принимая полновесные финансовые и организационные решения. Как уже было сказано, граждане признаются вполне правоспособными в отношении принятия решений – без приобретения статуса эксперта, зато после получения весьма значимой инъекции специальной информации и обучения.

Несмотря на противоречия, заложенные в российском архетипе общественной экспертизы, лучше укреплять существующее, достраивать и дополнять различными технологиями вовлечения широкой общественности. (Например, сочетание в одном процессе общественных слушаний и экспертизы упрочивает статус последней.)

Для того чтобы общественная экспертиза выжила как социальный институт, необходимо укрепление доверия к ней со стороны элиты, со стороны населения, со стороны экспертных сообществ.