

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В МУЛЬТИВЕКТОРНЫХ ПРОЦЕССАХ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ И СОТРУДНИЧЕСТВА ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Целютина Т.В.¹, Подвигайло А.А.¹

ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», Белгород, Россия (308015, Белгород, ул. Победы, 85), e-mail: tselyutina@bsu.edu.ru

В статье анализируется роль общественной экспертизы как института функционального представительства и субъекта гражданского участия в регионе. В ходе исследования авторы определяют, что общественная экспертиза может стать одним из действенных механизмов на пути совершенствования мультивекторов в проблемном поле отношений власти и общества. Представлен критический анализ практики общественной экспертизы законопроектов. Обосновывается мысль о том, что инструменты общественной экспертизы позволяют обеспечить контроль со стороны гражданского общества за деятельностью власти, повысить доверие населения к властям, снизить уровень коррумпированности в обществе. Предлагается механизм совершенствования взаимодействия групп интересов и государства в системе «общество—экспертная система—государство».

Ключевые слова: общественная экспертиза, функциональное представительство, власть, коррупция, гражданское общество

FUNCTIONAL REPRESENTATION OF PUBLIC EXAMINATION IN MULTIVECTOR PROCESSES OF OVERCOMING OF CORRUPTION AND COOPERATION OF THE POWER AND SOCIETY

Tselyutina T.V.¹, Podvigaylo A.A.¹

Belgorod National Research University, Belgorod, Russia (308015, Belgorod, street Pobedy, 85), e-mail: tselyutina@bsu.edu.ru

This article the role of public examination as institute of functional representation and subject of civil participation in the region is analyzed. During research authors define that public examination can become one of efficient mechanisms on the way of improvement of the relations of the power and society. The analysis of practice of public examination of bills is provided. The thought that instruments of public examination will allow to provide control from civil society of activity of the power locates, to increase trust of the population to the authorities, to reduce corruption level in society. The mechanism of improvement of interaction of groups of interests and the state in system "society - expert system state" is offered.

Keywords: public examination, functional representation, power, corruption, civil society

Функциональное представительство групповых интересов является ключевым элементом гражданского общества: их вовлеченность в общественную жизнь и высокая востребованность – показатель его зрелости [5, с. 191]. В России, с переходной сверхсложной экономикой и складывающимся новым политико-правовым обществом, формирующимся на демократических принципах, продолжают с акцентом на прогресс процессы институционализации и артикуляции групп интересов. Группы интересов постоянно ищут более эффективные формы представительства и методы реализации своих интересов и выполнения функциональных задач. В России до сих пор существует серьезное препятствие к взаимному пониманию данных субъектов политики в виде непреодоленного информационного барьера. И это препятствие не позволяет государству эффективно

выполнять свою основную функцию – регулятора общественных отношений, использовать в полную силу управленческий потенциал на благо страны. Информационный барьер не дает возможности осуществлять эффективный гражданский контроль за действиями властных структур. В результате такого состояния дел в стране процветают коррупция и злоупотребление властных структур, растет преступность в экономической сфере и, как следствие, снижается доверие народа к власти, что чревато нестабильностью в обществе, риском социально-политического конфликта. Одним из инструментов, позволяющим приостановить эти негативные процессы, является повышение прозрачности деятельности органов власти всех ветвей и уровней. Внедрение такого инструмента в практику политической жизни страны позволит обеспечить действенный контроль со стороны гражданского общества за деятельностью власти, повысить доверие населения к властям, снизить уровень коррумпированности в обществе. Исследование показало, что общественная экспертиза может стать одним из действенных механизмов на пути совершенствования мультивекторов в проблемном поле отношений власти и общества.

Авторам статьи представляется, что именно *общественная экспертиза* (субъектами выступают многоликие группы интересов, активные и успешно работающие общественные организации, независимое интеллектуальное (научное) сообщество и иное, объектом – наиболее значимые (и/или) рискованные начинания, проекты, программы, законопроекты, постановления, документация, различные виды деятельности, товаров и услуг и др.) может стать действенным каналом во взаимосвязи общества и власти. Определим *сущностные характеристики общественной экспертизы*: а) должна инициироваться общественностью и иметь законодательную базу для проведения и учета результатов на уровне принятия решений или готовности власти к сотрудничеству; б) экспертная деятельность должна проводиться с учетом знания основных преобладающих идей, мнений, предложений различных групп интересов; экспертная группа должна уметь оценивать, анализировать основные веяния общества в целом или отдельных социальных групп. Недопустимо в своей деятельности, даже если она осуществляется очень профессиональными специалистами, интегрировать только свои идеи, так как они содержат интересы непосредственно этой конкретной экспертной группы; в) обязательно предоставление итогового обоснованного экспертного заключения с рекомендациями для лиц, принимающих решение [4, с. 9].

Функциональное представительство общественной экспертизы многогранно. Можно определить функции по артикуляции интересов, их объединению, селекции в политической интеграции общества, в коммуникации граждан и власти, в участии граждан в конкретных политических мероприятиях, в укреплении общественного порядка, в придании

легитимности деятельности структур власти. По мнению Т. Целютиной, общественная экспертиза выполняет следующие *основные функции*:

- 1) *установление соответствия документации* (документально оформленные решения власти, затрагивающие жизненные интересы общества, например новые законы, постановления, планы, проекты и пр.) действующему законодательству и нормативным актам; определение соответствия решений приоритетам общества; обеспечение органов власти необходимой информацией; объективная оценка рисков и возможностей реализации принимаемых решений и др.;
- 2) *определение соответствия конкретного товара или услуги* существующим стандартам, нормам и/или оценка их качества;
- 3) *анализ и оценка эффективности деятельности* (т. е. совокупности процессов и явлений, направленных, например, на решение некоторой социальной проблемы) с точки зрения результативности решения проблемы, вкладываемых затрат и выработка рекомендаций по более эффективным способам решения конкретной проблемы;
- 4) *получение комплексной информации о состоянии проблемы* (например, социальной): ее специфики, динамики, вклада различных агентов в ее решение, законодательной базы и т. д.;
- 5) *анализ эффективности взаимодействия* общественных, государственных, региональных, муниципальных и бизнес-структур;
- 6) *прогноз развития ситуации* (проблемы) в ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Прогнозирование сценариев развития ситуации;
- 7) *посредничество, создание атмосферы доверия* между обществом, общественными организациями и властью, государственными структурами, работающими в одной сфере. Эксперт выполняет *согласующую, корректирующую и специальную ролевую функции*, которые вытекают из ориентации на определенный результат. Важна именно включенность общественных экспертов в управленческий процесс в качестве *полноправных соучастников* выработки и принятия решений;
- 8) *выражение общественной дифференциации*;
- 9) *трансформация интересов* в конкретные требования;
- 10) *конкретизация демократических принципов* участия в управлении;
- 11) *ограничение давления* (лоббирования) на процесс принятия управленческих решений;
- 12) *привлечение граждан к участию* в конкретных важных политических мероприятиях;
- 13) *укрепление общественного порядка* и/или контроля;
- 14) *придание легитимности* государственно-социальной жизни и деятельности структур власти.

Разнообразные проекты мониторинга законодательной и законотворческой деятельности, проводимые структурами гражданского общества, не являются уникальными, выполняются во многих регионах и многими некоммерческими и общественными организациями. Но суммарный эффект участия структур гражданского общества в формировании законодательства федерального, регионального и местного уровней представляется явно недостаточным. Приоритеты исполнительной власти и крупного бизнеса доминируют в современном законодательном процессе, слишком часто государственная активность является самодостаточной и отчужденной от реальных потребностей и ожиданий граждан [3]. Результатом является рост коррупции в государственном управлении и в обществе в целом, не решение, а углубление важнейших проблем общества, бизнеса и государства. Высокопоставленные чиновники в России нередко лоббируют принятие таких законов, которые включают выгодные им или каким-то корпорациям правовые нормы. Гражданское общество практически не имеет возможностей противодействовать принятию таких законодательных решений, ему сложно препятствовать деятельности таких чиновников после принятия выгодных им законов. Эта ситуация формирует расхождение норм права и норм морали. И потому самые существенные по ущербу для общества случаи использования должностных полномочий в личных или узких корпоративных интересах нередко совершаются вообще без нарушения норм законов, ведь эти законы этими же интересами и пролоббированы.

В современной системе власти в России ограничением такого рода коррупции, связанной с законодательным и законотворческим процессом, могут быть либо воля Президента РФ, либо общественное участие в этом процессе. Не ожидая от Президента РФ решения всех своих проблем, граждане и ассоциации граждан, разнообразные группы интересов должны активнее лоббировать во власти свои приоритеты, добиваться соответствующих им законодательных решений, снижая уровень коррупции в России. Поэтому развитие практики общественной экспертизы законопроектов и других решений государственных и муниципальных органов власти как одного из способов участия граждан в управлении делами государства должно стать необходимым элементом демократического развития России.

Отметим, что уровень распространения коррупции в обществе в целом, по мнению россиян, остается высокий (73%, 2015 г.). Однако действия руководства страны, направленные на борьбу с коррупцией, с годами становятся все более заметны россиянам: так, если в 2005 г. соответствующий индекс борьбы с коррупцией составлял –35 пунктов из 100, то в 2015 г. –5 пунктов. За последние 2 года он вырос на 13 п. (с –8 пунктов в 2013 г.).

Значение показателя, демонстрирующего, насколько высокой респонденты считают коррупцию непосредственно в месте своего проживания, ниже, чем по стране в целом, – он составляет 64 пункта (59% называют коррупцию в своем городе/селе высокой и очень высокой). За последние годы его изменения также были незначительны. При этом более всего пораженным коррупцией социальным институтом согласно данным опроса является чиновничество на местах – 34% опрошенных. О том, что подобная проблема существует на уровне федеральных властей, говорят вдвое реже – 17% — за 2 года эта доля существенно снизилась (с 26% в 2013 г.). В топ-5 рейтинга коррумпированных сфер вошли: ГАИ, полиция, судебная система, медицинская сфера и крупный бизнес. При этом более половины граждан (56%) в принципе не верят, что такое явление, как коррупция, может быть до конца искоренено (среди жителей Москвы и Санкт-Петербурга – 71%). Обратного мнения придерживаются 40% опрошенных: по их словам, при определенных усилиях коррупцию все же можно победить [1].

Авторы статьи в рамках регионального исследования Белгородской области «Институционализация общественной экспертизы в современном российском обществе» (2014, N=300), выявили области, которые, по мнению респондентов, наиболее полезны и эффективны для проведения общественной экспертизы: на первом месте – законодательство (27%), на втором – социальная политики (25%) и на третьем – экология (19%). На наш взгляд, причина выбора соответствующих сегментов скрывается прежде всего в недоверии общества к избираемой властями стратегии социального управления и в отсутствии насыщения законодательного массива нормами прямого антикоррупционного действия.

Оценка форм взаимодействия между органами власти и общественной экспертизой позволила выявить, что к наиболее действенным в условиях региональной специфики управления правомерно отнести: проведение экспертизы государственных законопроектов, документов, программ, проектов (61%), общественные слушания (32%) и переговорные площадки (19%).

Дадим критическую оценку *формам взаимодействия групп интересов с государством в системе «общество—экспертиза—государство»*. Прежде всего актуализируем общественную экспертную работу по заказам госорганов. Субъектами экспертизы выступают: специальные уполномоченные правительством РФ органы государственной власти вневедомственной экспертизы, т. е. специальные экспертные учреждения: советы, комитеты, научно-исследовательские лаборатории, комиссии, работающие при органах власти; отраслевые, ведомственные экспертные органы министерств и ведомств; органы местного самоуправления; различные негосударственные

экспертные учреждения, работающие при объединениях интересов типа ТПП, «круглого стола» бизнеса какой-либо страны и т.д.; разнообразные общественные объединения, фонды; предприятия, учреждения, организации различных форм собственности, получившие в установленном порядке лицензию на проведение экспертных услуг; СМИ; исследовательские коллектив/центры, научно-благотворительные фонды (например, «Экспертный институт»); авторитетная референтная группа и др. Конечно, один из важнейших плюсов демократического устройства состоит в том, что оно поощряет интеллектуальные дискуссии и позволяет каждой общественной группе внести свой уникальный вклад в процесс решения самых сложных вопросов управления, текущей политики. Это особенно справедливо для России, одним из ценнейших активов которой является интеллектуальный капитал. Проблема – в данном качестве экспертиза может приобрести новые цели и функции. Оказывается, ее можно с успехом использовать в лоббистских целях, активно воздействуя на политиков и их решения. Тем более что сложность современных сфер деятельности, неоднозначность ситуаций и их общественно-политического смысла, а также многовариантность решений создают почву для добросовестных расхождений во мнениях и оценках специалистов. Это облегчает маскировку лоббируемых проектов под научно допустимые, гипотетически эффективные. Политикам, чиновникам приходится самим решать, имеют ли они дело с объективной экспертизой или со скрытым лоббизмом, навязывающим ему (государству, партии и т.д.) выбор, решение, способ действий, которые могут соответствовать интересам не всегда известного политику заказчика или противоречить им. Данная экспертиза без труда принимает формы инициативы снизу, «требований общественности», «локального движения» и т.п. Политики, осознав возможности, вытекающие из разногласий среди специалистов, научились играть на расхождениях и манипулировать экспертизой. Порой они обращаются к экспертам не столько за советом, сколько за вполне определенным, желаемым ответом, причем не обязательно прямо подкрепляющим позицию самого политика.

К действенным формам взаимодействия также целесообразно отнести: организацию встреч представителей государственных органов с экспертами, обсуждение проблем на заседаниях Общественной палаты; общественные слушания, переговорные площадки, малые Гражданские форумы, конференции, «круглые столы», симпозиумы, семинары, участие в работе представительных органов власти и общественных советах при органах исполнительной власти. Эксперты также считают достаточно эффективным участие групп интересов в интернет-форумах и СМИ с обсуждением нормативных актов и проектов решений. Важно – *организация и самостимуляция деятельности общественных*

организаций, которые должны брать на себя инициативу, стремясь наладить канал взаимодействия с властью и решать проблему неразвитости практически-деятельных информационных связей с основной массой граждан. Задача – стремиться сделать свою деятельность открытой, менее локальной, не эпизодической, заинтересовать в своей экспертной деятельности СМИ, авторитетных попечителей, ученых, представителей бизнеса. Обязательна пропаганда своей деятельности – рассылка в госорганы результатов своей работы.

Исследования показали, что из 18 субъектов ЦФО России в 7 регионах сфера жизнедеятельности «Степень социальной активности населения по обеспечению собственного качества жизни» получила оценку «неудовлетворительно» [2]. Недостаточно представлена группа граждан, умеющих стратегически мыслить, желающих продемонстрировать свои интеллектуальные возможности, доказать рациональность своих идей и проектов и, возможно, стать одним из соучастников общественной экспертизы – от 15% до 20% – в зависимости от региона ЦФО [2]. Как следствие, одной из проблем реализации практики общественного участия является несоответствие интеллектуального потенциала участвующих субъектов содержанию задач, стоящих перед системой управления.

Заключение

Функциональное представительство общественной экспертизы возможно исключительно на основе сотрудничества инициативных групп интересов, властей всех уровней и представителей бизнеса. Организация диалога предполагает четкое определение цели и предмета обсуждения, типа диалога, его участников, а также роли власти и бизнеса в данном взаимодействии. Органы власти мы рассматриваем как организатора и посредника, а также соучастника и партнера. Экспертный потенциал бизнес-сообщества должен быть направлен не на лоббирование частных интересов (например, так называемую оптимизацию налогообложения), а использоваться для решения актуальных социальных и экономических проблем. Обществу предстоит еще дозреть до интеллектуальной самостоятельности по отношению к экспертизе, ее результатам. Изменения к лучшему возможны при последовательной демократизации общественной жизни и политической системы, что дало бы обществу более действенные средства контроля и механизмы представительства в управлении. Тогда при этом условии в дополнение к государственному и корпоративному можно будет сформировать общественный заказ на науку и экспертизу, необходимость в которой ощущается все более остро. Развитие науки и востребованность ее достижений могут противостоять некомпетентной, недобросовестной, «заказной» экспертизе,

манипулированию ею. Во многом именно развитие института общественной экспертизы может рассматриваться как показатель качественно нового уровня взаимодействия власти и структур гражданского общества: с одной стороны, он подтверждает действительную зрелость и большой потенциал общественного сектора, с другой – демонстрирует конструктивные подходы власти к реализации принципов демократического управления, социального диалога и сотрудничества. Именно достижения образовательного сообщества и научной среды, укрепление гражданской лояльности, транспарентности управления и культивирование принципов солидарного общества обещают стать для России залогом более обеспеченного будущего, в котором общественная экспертиза будет эффективным институтом гражданского общества.

Список литературы

1. Борьба с коррупцией: миссия выполнима? Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – 14–15 марта 2015. – Режим доступа: <http://glossostav.ru/word/1439> (дата обращения 13.04.2015).
2. Мониторинг регионального управления в субъектах ЦФО: оценка качества жизни и социальная эффективность. – М.: Проспект, 2014. – 48 с.
3. Руднева Н.И. Функциональное представительство: группы интересов и власть: Монография. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2002. – 316 с.
4. Целютина Т.В. Консультационно-экспертные институты в управлении общественными процессами: автореф. дис. канд.соц.наук. – Белгород: БелГУ, 2007. – 21 с.
5. Целютина Т.В., Гулей И.А. От стратегического управления до современных принципов принятия управленческих решений в малом бизнесе // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. — 2015. — № 2. — Белгород. – С. 188–192.

Рецензенты:

Третьякова Л.А., д.э.н., профессор, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.

Якимчук С.В., д.э.н., профессор, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.