

ИНФОРМАЦИОННО-
АНАЛИТИЧЕСКИЕ
МАТЕРИАЛЫ

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

ТЕХНОЛОГИЯ
НЕЗАВИСИМОГО
АНАЛИЗА
СОЦИАЛЬНЫХ
ПРОБЛЕМ

- ЧТО ТАКОЕ
ОБЩЕСТВЕННАЯ
ЭКСПЕРТИЗА?
- ЗАЧЕМ ОНА
НУЖНА?
- КАК МОЖНО
ЕЕ ПРОВЕСТИ?

Санкт-Петербург
2004



Издание подготовлено и осуществлено в рамках проекта «Экспертный анализ социально значимых проблем – актуальное направление в деятельности ресурсных центров» (2003–2004 гг.) при поддержке Фонда Евразия.

В данной брошюре представлен один из способов участия негосударственных организаций в принятии политических и управленческих решений – общественная экспертиза. Рассматриваются основные черты этой социальной технологии; задачи, которые она может решать; структуры и люди, участвующие в ее проведении.

Брошюра адресована в первую очередь руководителям и сотрудникам негосударственных организаций, а также всем интересующимся вопросам взаимодействия государственных органов и общественности.

*Если бы Бог, создавая мир, спросил
у меня совета, я бы подсказал ему, как
устроить вселенную попроще.*

Альфонс Мудрый

Решая конкретные проблемы людей и являясь одновременно и организаторами, и исполнителями, негосударственные организации (НГО) достаточно быстро нащупывают все подводные камни своей сферы и приобретают экспертные знания о том, чего не хватает в законодательстве по данному вопросу, какие методы работы наиболее эффективны для решения конкретной задачи, какая информационная и административная поддержка со стороны государственной власти нужна на местах, чтобы работа шла максимально плодотворно, и т.д.

В некоторых регионах власть уже активно использует этот экспертный потенциал НГО, привлекая их к принятию решений; однако в других для того, чтобы донести это знание до власти и заставить их принять его во внимание, требуются специальные усилия со стороны общественности.

Конституция Российской Федерации дает гражданам нашей страны право участия в управлении делами государства не только через своих представителей, но и непосредственно. Формы этого участия могут быть разные. Оно может быть прямым, например, когда НГО участвует в конкурсах на реализацию государственных программ, или косвенным, когда предложения общественности доносятся до властных органов посредством лоббирования. Для достижения своих целей НГО может использовать как публичные формы (публичные дискуссии, кампании в СМИ и др.), так и непубличные действия (письма к представителям властей, обращения в суд и т. п.) Особое место занимают так называемые консультационно-экспертные формы участия. Одной из таких форм как раз и является общественная экспертиза, которой посвящено наше издание.

Надо сказать, что, хотя последние несколько лет этот термин довольно широко используется представителями не только общественных организаций, но и властных структур, тем не менее им зачастую на-

зывают существенно разные явления. Это связано с тем, что строгого универсального определения понятия общественной экспертизы пока не существует. Наша цель – кратко и доступно изложить взгляд на общественную экспертизу как на перспективную социальную технологию, а также дать практические рекомендации тем, кто хочет провести общественную экспертизу эффективности той или иной деятельности в социальной сфере.

Что такое общественная экспертиза?

Экспертизой обычно называется **комплексное исследование** какой-нибудь проблемы, процесса или явления, требующее специальных знаний и умений и завершающееся представлением обоснованного заключения, в том числе и с элементами рекомендаций. Некоторые виды экспертиз признаны на уровне органов власти и управления, например, медико-социальная, судебно-медицинская, проектно-строительная, экологическая и некоторые другие. Большинство таких экспертиз осуществляются государственными учреждениями.

Мы будем называть общественной экспертизой – экспертизу:

- инициированную общественностью;
- осуществляемую профессионалами;
- проводимую в интересах общества в целом или отдельных социальных групп;
- обязательно завершающуюся представлением обоснованного заключения с рекомендациями для лиц, принимающих решения.

У любой экспертизы должен быть объект и предмет. *Объект экспертизы* – это материальный предмет, явление, процесс или их отдельные стороны, существующие в реальной действительности, на которые направлено внимание экспертов.

Предмет экспертизы – некоторые характеристики (свойства, признаки, содержание и др.), присущие объекту экспертизы, которые подвергаются изучению в ходе экспертизы.

|| *Например...*

|| *Объект экспертизы – растительное масло; предмет – количество холестерина в нем.*

Объект и задачи общественной экспертизы

Объектом общественной экспертизы может быть:

- **Товар или услуга**

Задачами такой экспертизы, как правило, являются определение соответствия конкретного товара или услуги существующим стандартам и нормам и/или оценка их качества.

Например...

Некоммерческое партнерство «Общественный контроль качества» с 2002 года осуществляет в Санкт-Петербурге программу тестирования продовольственных и непродовольственных товаров. Тестируемые товары закупаются членами организации в разных торговых точках и доставляются в одну из 12 лабораторий, аккредитованных в системе ГОСТ. Результаты экспертиз – особенно в части выявленных нарушений – доводятся до сведения общественности и властей через СМИ. Уже проведены экспертизы таких товаров, как стиральные порошки, творожные сырки, зубные пасты и прочее. В 2004 году планируется провести не менее двух десятков экспертиз социально значимой продукции.

- **Документация** (документально оформленные решения власти, затрагивающие жизненные интересы населения, например, новые законы, планы развития территории, социальные проекты или проекты строительства и пр.)

В этом случае задачами экспертизы могут являться:

- установление соответствия документации действующему законодательству и нормативным актам;
- определение соответствия решений приоритетам общества;
- оценка рисков и возможностей реализации принимаемых решений и др.

Например...

В конце 2002 года в Омске состоялась общественная экспертиза проекта Концепции стратегического плана развития города.

- **Деятельность** (совокупность процессов и явлений, направленных, к примеру, на решение некоторой социальной проблемы).

Соответственно задачами экспертизы будут:

- оценка эффективности деятельности с точки зрения результативности решения проблемы и/или вкладываемых затрат;
- выработка рекомендаций по более эффективным способам решения данной проблемы и др.

Объектом экспертизы может стать как реальная, так и планируемая деятельность.

Важно отметить, что для успешного проведения этого рода экспертизы необходимо, чтобы деятельность была «локальной», то есть у нее были определенные территориальные и временные рамки.

Иногда экспертиза деятельности может включать в себя и экспертизу товаров или услуг, а также экспертизу документации.

Например...

В начале 2004 года в Иркутской области была инициирована общественная экспертиза деятельности различных организаций региона, оказывающих социальные услуги, для того, чтобы определить возможности влияния граждан на качество предоставляемых бюджетных услуг.

Что может быть результатом общественной экспертизы?

Результатом общественной экспертизы должно быть некоторое заключение, в том числе и содержащее какие-то предложения и рекомендации.

В некоторых случаях предложения могут быть предельно конкретными, в других – более общими, дающими возможность осмысления других подходов к решению проблемы.

Статус представляемого заключения также может быть разным. В случае, если ОЭ определена в отраслевом законодательстве, то документ, созданный по ее итогам, может стать правовым инструментом для лоббирования общественных интересов, включая судебную защиту прав граждан. В противном случае заключение может носить лишь рекомендательный характер, и для того, чтобы власти учли его при принятии соот-

ветствующих решений, необходимы специальные усилия и контроль со стороны общественности.

Среди результатов общественной экспертизы могут быть, к примеру:

- заключения о целесообразности финансирования проектов определенной тематики;
- предложения по изменению структуры или содержания документов, в том числе нормативно-правовых и законодательных;
- предложения по изменению содержания существующих действий или управленческих решений;
- предложение создания общественного экспертного совета с определенными функциями при государственной структуре;
- рекомендации по использованию ресурсов и т. д.

Основной принцип итогового заключения общественной экспертизы – это то, что оно должно быть сделано экспертами на основе мнений всех групп, лиц и организаций, затронутых данной проблемой.

Правовые основы проведения общественной экспертизы

Правовой основой проведения общественной экспертизы являются статьи **Конституции Российской Федерации**, в которых декларируются право гражданина на информацию и право обращения в органы публичной власти.

Пункт 4 статьи 29 Конституции РФ устанавливает: *«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»*. Исключение составляет информация, составляющая государственную тайну. Ее перечень определен Федеральным законом «О государственной тайне».

Право искать и получать информацию означает, что органы публичной власти и должностные лица обязаны предоставлять гражданам информацию о своей деятельности, а также информацию по предметам своего ведения, которой они располагают.

В соответствии со статьей 33 Конституции РФ *граждане имеют право обращаться лично, а также на-*

правлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Праву обращения граждан в орган публичной власти сопутствует обязанность органа власти, должностного лица рассмотреть поступившее обращение и дать на него ответ.

Говоря об экспертизе документации в различных сферах хозяйственной деятельности, нужно также обратиться к отраслевому законодательству.

Согласно статье 18 **Градостроительного Кодекса РФ** граждане, их объединения и юридические лица имеют *право на достоверную, полную и своевременную информацию* о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях (строительстве, реконструкции различных объектов, благоустройстве территорий, прокладке инженерных и транспортных коммуникаций) и иную информацию о градостроительной деятельности.

Указанная информация предоставляется органами публичной власти через СМИ, посредством проведения общественных обсуждений, а также организации выставок и экспозиций.

Требования к процедурам информирования о градостроительной деятельности и ее общественного обсуждения на территории Санкт-Петербурга установлены законом Санкт-Петербурга «О порядке участия граждан и объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга».

Статьей 11 **Федерального закона «Об охране окружающей среды»** установлено *право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды*. Граждане имеют право направлять в органы публичной власти обращения о получении своевременной полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране и обращаться в органы власти по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, а также вправе получать своевременные и обоснованные ответы.

Статьей 3 **Закона РФ «Об экологической экспертизе»** при проведении государственной экологической экспертизы установлены *принципы гласности и уче-*

та общественного мнения. Согласно статье 14 указанного выше закона одним из обязательных условий проведения государственной экологической экспертизы является наличие в составе представляемой документации материалов обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 **Земельного Кодекса РФ** органы местного самоуправления обязаны *информировать население о возможном предоставлении земельных участков для строительства.*

Вопросы проведения общественной экспертизы законодательством в настоящее время не регулируются. Исключение составляет *общественная экологическая экспертиза.* Порядок ее проведения установлен статьями 20–25 **Федерального закона «Об экологической экспертизе».**

Проекты региональных нормативных документов

http://www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/konference/otkr_ylasti/expert.htm –

проект положения о профессионально-общественной экспертизе в городе Красноярске (под профессионально-общественной экспертизой понимается форма непосредственного участия граждан в осуществлении городского самоуправления путем проведения открытого исследования какого-либо вопроса, касающегося общественно значимых проблем города, его обсуждение и оценка).

<http://pravo.org.ru/direct/zv/laws/09.htm> –

проект положения о независимой общественной экспертизе социально-экономических программ и проектов муниципалитета г. Новосибирска.

<http://epoi.kaliningrad.ru/index.php/3sector/028/obshest28> –

проект закона «Об общественном обсуждении нормативных правовых актов, программ и проектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности» (Калининград).

Зачем нужна общественная экспертиза деятельности?

Общественная экспертиза деятельности в социальной сфере может выполнять следующие **функции**:

- *Получение комплексной информации о состоянии социальной проблемы: ее специфики, динамики, размаха, вклада различных социальных агентов в ее решение, законодательной базы и так далее.*
- *Получение информации о проблемах и потребностях специалистов в данной сфере и лиц, принимающих решения; определение приоритетов.*
- *Анализ и оценка эффективности осуществляемой деятельности как с точки зрения исполнителей, так и с позиции получателей социальных услуг.*
- *Анализ эффективности взаимодействия общественных, государственных, муниципальных и бизнес-структур на территории.*
- *Прогноз развития ситуации в ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективе.*
- *Выявление и поиск вариантов решений существующих проблем, оптимизация этих решений, согласование интересов сторон.*
- *Создание атмосферы доверия между общественными организациями и государственными структурами, работающими в одной сфере.*

Грамотно проведенная общественная экспертиза может стать для власти источником объективной информации, повысить качество принимаемых решений.

Общественная экспертиза наиболее эффективна, когда:

- еще не сложились определенные нормы и социальные практики;
- существует большое разнообразие факторов, способных оказать воздействие на принятие и реализацию управленческих решений;
- существует избыток информации об объекте, в котором трудно ориентироваться;

- трудно спрогнозировать последствия принимаемых управленческих решений;
- социальные и социологические исследования по традиционным методикам провести затруднительно или просто невозможно, например, потому что недостает знаний об объектах исследований, о среде и факторах этой среды, ситуация очень быстро меняется*.

Действующие лица общественной экспертизы

Инициатор, или Заказчик – юридическое или физическое лицо, инициирующее общественную экспертизу. Заказчик должен быть способным правильно определить объект и предмет экспертизы и изыскать необходимые ресурсы для ее проведения.

Организатор, или Исполнитель – физическое или юридическое лицо, которому Заказчик поручает организацию общественной экспертизы. Организатор должен быть способным корректно выявить мнения *всех* затронутых данной проблемой групп, лиц и организаций по конкретному вопросу или проблеме.

Лица, принимающие решения, – представители государственных органов, принимающие решения в сфере предмета общественной экспертизы (Администрации, Законодательного Собрания и др.).

Эксперты – специалисты в той сфере, которая является предметом общественной экспертизы.

Эксперт должен:

- быть компетентным в исследуемых вопросах;
- либо заранее владеть информацией об интересах определенной целевой группы, либо быть способным оперативно и корректно ее собрать;
- обладать умениями и навыками проведения соответствующих исследований и формирования заключения об экспертизе;
- уметь просто объяснять непрофессионалам суть процессов и явлений, а также своих прогнозов и рекомендаций;
- быть независимым от интересов заказчика экспертизы.

* По материалам статьи Владимира Римского «Почему нам необходима общественная экспертиза?» («Пчела», №1 (45), 2004 г.) <http://www.pchela.ru/podshiv/45/lobby.htm>

Что необходимо для проведения общественной экспертизы?

Для успешного проведения общественной экспертизы необходимо наличие:

- Законодательной базы для проведения экспертизы и учета ее результатов на уровне принятия решений или готовности власти к сотрудничеству по проведению общественной экспертизы.
- Активных и успешно работающих в регионе общественных организаций.
- Независимой научной общественности, способной и готовой к участию в экспертизе.
- Исполнителя, умеющего грамотно организовать процесс проведения общественной экспертизы.
- Материальных ресурсов, достаточных для обеспечения процесса.

Главный совет инициаторам:

Предмет общественной экспертизы должен быть важен и понятен большому количеству людей, а не только и не столько узким специалистам!

Этапы проведения общественной экспертизы

Этап 1: Инициация экспертизы и создание единого информационного пространства

Шаг 1. Определение целей и задач ОЭ.

- Определение объекта и предмета экспертизы заказчиком ОЭ.
- Сбор информации о тех, кто работает по данной тематике (негосударственные организации, госучреждения, наука, бизнес). Выявление ключевых фигур (ведущих специалистов в рассматриваемой области) в каждом секторе, установление личных контактов.
Помочь в этом может поиск в многочисленных базах данных, точечные звонки и опросы уже выявленных организаций.
- Определение с помощью выявленных специалистов проблем, связанных с предметом экспер-

тизы; прояснение позиций различных организаций и ведомств в отношении этих проблем. Сбор дополнительной информации по выбранной тематике (например, анализ опросов общественного мнения, поиск информации об уже проведенных экспертизах).

Можно применять такие методы, как фокус-группы, опросы и интервью, а также неформальные беседы с ключевыми фигурами и работа с социальной статистикой.

- **Объявление о готовящемся проведении ОЭ.** Актуализация проблем, связанных с объектом экспертизы, в сознании сообщества (с привлечением средств массовой информации). Определение совместно со специалистами и заказчиком вопросов для ОЭ, формулировка цели и задач ОЭ. Мотивация ключевых фигур к участию в общественной экспертизе.

Нельзя недооценивать использование средств массовой информации на этом этапе, а также такие методы, как проведение мероприятий – семинаров, круглых столов, конференций, на которых важно участие приглашенных ключевых фигур.

Шаг 2. Начало работы с властью: информирование, первичное вовлечение (верификация достаточности сформулированных вопросов и задач для ОЭ). Если необходимо – получение официального разрешения органа власти на проведение общественной экспертизы.

Пишите письма, добивайтесь личных встреч, приглашайте на свои мероприятия, консультируйтесь по телефону.

Шаг 3. Создание экспертной группы с привлечением опытных независимых профессионалов. Проверка списка на необходимость и достаточность.

Не забудьте о комплексности рассмотрения проблемы. Например, при анализе проблем антинаркотической деятельности важно работать не только со специалистами-реабилитологами, медиками и милицией, но и с педагогами и родителями, и с экономистами, юристами и пр. Учет всех сил и интересов – один из важнейших залогов успеха экспертизы.

Шаг 4. Утверждение процедуры ОЭ. Подготовка регламента проведения общественной экспертизы (если он требуется). **Написание технических заданий** для экспертов.

Например...

Регламент проведения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ) проекта строительства Всеволожского завода прокатных изделий был разработан на основе «Регламента проведения государственной экологической экспертизы» (1997 г.) и регулировал следующие области:

- Общие положения, в том числе статус регламента, цель проведения ОЭЭ, правовую основу и принципы проведения ОЭЭ.
- Организацию и сроки проведения ОЭЭ. Регламент предусматривал утверждение заключения экспертной комиссии организатором, после чего оно приобретало статус заключения ОЭЭ.
- Работу экспертной комиссии, полномочия организатора ОЭЭ и экспертной комиссии. Обязанности и права членов экспертной комиссии были сформулированы аналогично обязанностям и правам эксперта ГЭЭ по Закону об экологической экспертизе.
- Участие наблюдателей, в том числе представителей заказчика, в открытых заседаниях экспертной комиссии.
- Требования к составу и содержанию экспертных заключений и заключения комиссии.
- Порядок проведения ОЭЭ, в том числе проведения заседаний и обсуждения предварительного заключения.

Этап 2: Собственно экспертиза

Шаг 5. Индивидуальная работа экспертов по техническим заданиям. Может касаться экономических, социальных, законодательных, финансовых и других аспектов рассматриваемой деятельности – объекта экспертизы, а ее результатом обязательно должно быть экспертное заключение.

Возможные формы работы эксперта:

- Работа с документами, аналитика.
- Проведение очных и дистанционных консультаций с коллегами или профильными специалистами (сбор мнений).
- Контент-анализ СМИ.
- Анализ бюджета.

Шаг 6. Организация встреч рабочей группы экспертов, задачами которых являются:

- Презентация и обсуждение собранной в процессе индивидуальной работы информации, составление целостной картины состояния объекта и предмета экспертизы.
- Систематизация, причинно-следственный анализ, определение приоритетных проблем, оценка ситуации.
- Поиск возможных решений проблем, наработка предложений по улучшению ситуации.

Количество встреч определяется в каждом случае отдельно, в зависимости от количества вопросов экспертизы. На этом этапе возможно привлечение дополнительных экспертов, не работавших по индивидуальным заданиям, а также представителей властных структур.

Шаг 7. Работа с властью.

- Информирование властей о ходе ОЭ.
- Привлечение лиц, принимающих решения, к участию в рабочих группах.

Используйте информационные письма, личные встречи, приглашения на мероприятия, консультации по телефону.

Шаг 8. Создание итогового документа по результатам экспертизы: обработка результатов обсуждений и создание единого итогового текста, его дистанционная доработка экспертами, принятие итогового документа по результатам ОЭ.

Эти действия удобно организовать по электронной почте и факсу для того, чтобы эксперты мог-

- Эксперты только формируют экспертное заключение и не вмешиваются в деятельность органов власти и управления, за исключением специально оговоренных случаев;
- экспертное заключение является авторским произведением, авторские права подлежат защите, эксперт несет персональную ответственность за результаты экспертизы;
- работа экспертов оплачивается в соответствии с договорными обязательствами, независимо от того, удовлетворяют ли заказчика выводы и рекомендации экспертизы, их обоснованность, справедливость и т. п.;
- эксперт не несет ответственности за реализацию рекомендаций своей экспертизы, если только он не привлекается в дальнейшем как консультант или руководитель для их реализации.

ли планировать время для работы с документом, а вам было легче учесть их комментарии в окончательном варианте текста. При подготовке заключительного документа лучше рассмотреть каждый спорный аспект отдельно, а к единому заключению приложить все частные заключения экспертов, чтобы их мнения были максимально учтены и представлены.

Шаг 9. Публикация результатов экспертизы или подготовка официального пакета документов с результатами ОЭ.

Шаг 10. Официальная презентация результатов ОЭ широкой общественности и властям. Выработка дальнейшего плана действий по распространению и продвижению результатов экспертизы.

Наиболее удобная форма для этих действий – конференция или семинар, который широко анонсируется и на который приглашаются все желающие.

Этап 3: Продвижение результатов экспертизы

Шаг 11. Публикация основных итогов ОЭ в СМИ. Используйте средства массовой информации, проведите пресс-конференцию.

Шаг 12. Передача результатов ОЭ лицам, принимающим решения по соответствующим вопросам. **Консультирование лиц, принимающих решения,** по переданному им пакету документов с результатами ОЭ (если это необходимо).

Разошлите материалы с пояснительным письмом по почте, договоритесь с другими организациями, проводящими мероприятия по тематике экспертизы, о включении ваших документов в раздаточные материалы участникам, вручите лично документы наиболее важным для вас чиновникам (не забудьте их зарегистрировать и получить входящий номер).

Шаг 13. Отслеживание реакции власти на результаты ОЭ. **Лоббирование** официального принятия предложений ОЭ на соответствующем уровне власти.

Ведите переговоры, добивайтесь официального ответа на ваши письма. Не давайте отложить ваши материалы на дальнюю полку и забыть про вас. Организуйте тематические публикации в СМИ.

Шаг 14. Информирование рабочей группы и широкой общественности о ходе распространения результатов ОЭ и реакции лиц, принимающих решения.

Не забудьте проинформировать членов рабочей группы, разместите информацию о достигнутом в Интернете, организуйте публикацию в СМИ.

Шаг 15. Обобщение опыта ОЭ.

Опишите его и разместите в ваших информационных материалах, сайте и др. Ваш опыт наверняка многим пригодится.

Работа с социальной статистикой в процессе проведения общественной экспертизы

В ходе общественной экспертизы и организаторам, и экспертам, скорее всего, понадобится большое количество статистических данных. Начиная работу с социальной статистикой, помните:

- У гражданина РФ есть конституционное право на получение информации, затрагивающей его интересы.
- Для получения полной картины необходим доступ не только к статистической, но и к «фактической» информации, т. е. информации о конкретных фактах.
- При планировании сбора информации четко определите, какая именно информация и зачем вам нужна. В противном случае вы рискуете «утонуть» в огромном количестве цифр и фактов, затратив на их сбор и систематизацию лишние усилия и ресурсы. Продумайте, как вы будете собирать и анализировать полученные данные.
- Пытаясь запросить на получение информации, постарайтесь сформулировать его предельно четко и однозначно.
- Старайтесь использовать несколько разных источников получения информации для того, чтобы иметь возможность ее проверить. Обращайте внимание на методику сбора и интерпретации данных источниками.
- Более достоверная информация – как правило, та, что ближе к первоисточнику.

Законодательные акты, гарантирующие право доступа к информации:

- Конституция РФ; статьи 24 (ч. 2), 29 (ч. 2), 41 (ч. 2), 42 (ч. 2).
- Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»; статья 12.
- Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга» с изменениями от 24 января 1997 года № 7-3; статьи 3, 4.

Основные способы получения социальной информации:

- на сайтах органов государственной власти, общественных организаций и исследовательских центров;
- письменные и устные запросы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе – ведающие вопросами сбора и анализа статистических данных;
- обращения к конкретным депутатам Законодательного Собрания либо к муниципальным депутатам;
- сборники нормативно-правовых документов органов государственной власти, размещаемые в библиотеках;
- средства массовой информации;
- семинары и конференции;
- собственный сбор и анализ социальной информации (опросы, анкетирование и др.).

Некоторые ресурсы российского Интернета, посвященные социальной статистике:

По Российской Федерации в целом:

<http://www.mintrud.ru/> – официальный сайт Министерства труда и социального развития Российской Федерации, широко представлены данные социальной статистики, информация регулярно обновляется.

По Санкт-Петербургу:

<http://gov.spb.ru/day/statistika/stat> – сайт администрации Санкт-Петербурга, раздел статистики и аналитики.

<http://www.gostat.spb.ru> – сайт Санкт-Петербургского Комитета статистики.

<http://www.iac.spb.ru/> – официальный сайт СПб ГУП «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр».

<http://www.socspb.ru/pension/organisation/account/> – Петербургский социальный портал, рубрика соцобеспечения, раздел статистики.

Информационные и справочные ресурсы:

<http://www.leontief.ru/indexru.html> – Леонтьевский центр, Международный центр социальных и экономических исследований, рубрика «исследования и разработки».

<http://www.academy-go.ru/index.shtml> – сайт Академии «Гражданское общество», сетевой журнал «Социальный барометр», рубрика «Социальная политика в зеркале статистики».

<http://www.wciom.ru/> – официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ).

Методы, которые можно использовать при проведении общественной экспертизы

- Метод экспертных оценок: эксперты по однотипной, разработанной другими экспертами, методике оценивают определенные характеристики процессов или явлений. Обычно такое оценивание проводится по формализованной анкете, результаты вводятся в компьютер, обрабатываются и представляются в обобщенном виде.
- Метод экспертных интервью: эксперты отвечают на заранее подготовленные другими экспертами вопросы так называемого гида, обычно в свободном стиле, т. е. не обязательно соблюдая порядок вопросов, вводя дополнительные вопросы и ответы на них, если это представляется важным эксперту, и т. п. Ведущим в определении тематики и хода интервью является сам эксперт, а не интервьюер. Такое интервью требует от интервьюера большого искусства, но и результаты при профессиональном проведении бывают очень значимыми. Таким методом можно изучать очень слабо понятные, плохо прогнозируемые ситуации и т. п.
- Метод фокус-групп: это групповое интервью экспертов на заданную организаторами экспертизы тему. Дискуссия на фокус-группе направляется специально обученным модератором и концентрируется (отсюда и название «фокус-группа») на описании проблем и их решений.
- Метод круглого стола: эксперты последовательно высказываются, все высказывания фиксиру-

- ются, задаются вопросы, потом следуют ответы на них и выработка общего заключения.
- Метод мозгового штурма: совместные заседания экспертов для выработки решения в трудной описываемой или быстро меняющейся ситуации. Главное: на первом этапе принимаются все мнения, а на втором – из них совместно отбираются наиболее значимые. При необходимости этот цикл повторяют.
 - Метод ситуационного анализа: в режиме круглого стола или мозгового штурма анализируются причинно-следственные связи той или иной ситуации или ее развитие.
 - Метод описания сценариев развития ситуации: описание и формирование сценариев развития ситуации любым методом. Под сценарием понимается последовательность тех или иных событий. Описание сценариев позволяет экспертам в некоторых случаях глубже осознать существенные характеристики процессов и явлений.
 - Метод «Делфи»: проведение экспертного оценивания в несколько туров, причем перед очередным туром оценивания эксперты по определенной процедуре знакомятся с результатами предыдущего этапа. Цель такой процедуры – преодоление, по возможности, конформизма экспертов, снижающего качество экспертизы, и выработка единого экспертного мнения, единой системы оценок и т. п.
 - Метод написания отчетов или докладов экспертов: в них они могут выразить свои суждения и мнения в той форме, которую считают наиболее удобной и приемлемой для себя.
 - Метод формализованного опроса экспертов: проводится по заранее разработанной анкете и имеет целью формирование единого мнения или мнения большинства экспертов по какой-то проблеме. Очень похоже на анкетный опрос граждан, но с более специфическими вопросами.
 - Метод контент-анализа: анализ текстов экспертов, которые написаны или произнесены ими без специальной цели проведения данной экспертизы, с целью выявления позиций, основных вариантов суждений и предлагаемых решений проблем*.

* По материалам статьи Владимира Римского «Почему нам необходима общественная экспертиза?» («Пчела», №1 (45), 2004 г.) <http://www.pchela.ru/podshiv/45/lobby.htm>

Ресурсы, необходимые для проведения общественной экспертизы

Для обеспечения процесса экспертизы необходимы следующие ресурсы:

- финансовые средства для оплаты труда экспертов и организаторов экспертизы;
- помещение для проведения семинаров, встреч и рабочих групп (желательно также обеспечить участников питанием);
- расходные материалы и копировальные услуги;
- связь (телефон, Интернет и др.).

Кроме того, в отдельных случаях может возникнуть необходимость оплаты транспортных расходов и проживания иногородних экспертов, расходов на издательскую деятельность и информирование.

Например...

Бюджет общественной экспертизы деятельности в области профилактики зависимого поведения и пропаганды здорового образа жизни в Санкт-Петербурге, проведенной в начале 2004 года, имел примерно следующую структуру:

70% – оплата труда экспертов и организаторов ОЭ;

11% – содержание офиса организаторов ОЭ;

9% – расходы на проведение мероприятий;

7% – издательские расходы;

3% – услуги связи.

Поиск необходимых ресурсов – это достаточно непростой и деликатный момент, так как важно обеспечить независимость и неангажированность самого процесса и результатов общественной экспертизы. Для организаторов это еще и риск потери репутации (как независимых и объективных субъектов в определенной сфере).

Основная позиция при поиске ресурсов – это не должны быть средства государственных органов или лиц, принимающих ключевые решения по вопросам, имеющим прямое отношение к проводимой общественной экспертизе.

Сложности и риски

Организаторы и инициаторы общественной экспертизы могут столкнуться со следующими сложностями и рисками:

- Общественная экспертиза – сложный и затратный процесс. Она требует как большой организационной и подготовительной работы, так и большого экспертного потенциала.
- Привлеченные эксперты могут оказаться недостаточно компетентны в предметном поле общественной экспертизы.
- Мотивация участия в процессе общественной экспертизы у представителей властных структур может оказаться довольно низкой. Может потребоваться большое количество времени и усилий на привлечение их внимания и согласование в вышестоящих структурах их участия в мероприятиях общественной экспертизы.
- Некоторые действующие лица экспертизы могут находиться в антагонистических отношениях, что может привести к возникновению конфликтов интересов и неприятию других мнений – к примеру, в процессе презентации и обсуждения частных экспертных заключений, а также общего заключения экспертной группы.
- По мере экспертных обсуждений может возникнуть потребность в новых исследованиях, что ведет к появлению новых вопросов и тем для общественной экспертизы. Процесс рискует стать бесконечным.
- Невозможность отследить последствия общественной экспертизы (в частности, из-за отсутствия времени и других ресурсов или из-за отсутствия конкретики в результатах экспертизы).
- Попадание предмета общественной экспертизы в зону интересов криминальных сообществ или организованной преступности.

Каждая проблема имеет решение. Единственная трудность заключается в том, чтобы его найти.

Эвви Неф

О том, как была проведена общественная экспертиза деятельности в области профилактики зависимого поведения и пропаганды здорового образа жизни в Санкт-Петербурге

В ноябре 2003 года Центром развития некоммерческих организаций (Центром РНО) была инициирована общественная экспертиза деятельности в области профилактики зависимого поведения и пропаганды здорового образа жизни в Санкт-Петербурге. Основными задачами стали: выявление ключевых проблем с точки зрения эффективности осуществляемой деятельности; поиск наилучших решений выявленных проблем; выработка рекомендаций для власти.

Эта инициатива была финансово поддержана Фондом Евразия, и Центр РНО смог выступить и в качестве организатора процесса. На этот момент у Центра уже существовала база контактов как среди НГО, работающих в сфере пропаганды здорового образа жизни, так и среди государственных учреждений соответствующей направленности и властных органов, кроме того, Центр уже имел репутацию организатора площадки для конструктивного диалога между государственными структурами и НГО.

На первом этапе были проведены две подготовительные встречи некоммерческих организаций и один семинар, на который, кроме НГО, приглашались представители властных структур и государственных учреждений. В результате все участники этих мероприятий получили представление о том, как видят ситуацию с реализацией профилактических программ в городе представители различных заинтересованных сторон – субъектов профилактической деятельности. Кроме того, были определены проблемы, связанные с осуществлением деятельности по пропаганде здорового образа жизни в Санкт-Петербурге, и сформулированы три блока вопросов для общественной экспертизы, по которым необходимо выработать рекомендации: координирование работы различных структур, оценка профилактической деятельности и информирование населения в данной сфере. В ходе мероприятий всем участникам предлагалось войти в состав экспертной группы, однако, как выяснилось впоследствии, этого оказалось недостаточно для ее формирования, и потребовались точечные приглашения. Нужно было создать такую экспертную

группу, чтобы каждая из сфер, задействованных в профилактической работе (образование, здравоохранение, социальная защита и т. д.), была представлена хотя бы одним представителем. Кроме того, важно было выдержать баланс представительства государственных и негосударственных ведомств, а также обеспечить присутствие в экспертной группе специалистов из научных кругов (Институт социологии РАН, профильные кафедры некоторых ВУЗов и т. д.)

Далее работа шла в форме рабочих заседаний группы экспертов и их индивидуальной работы по согласованному с организаторами заданиям между встречами (например, одному из экспертов был заказан контент-анализ публикаций петербургских печатных СМИ с тем, чтобы определить характерные особенности освещения этими СМИ проблемы наркотиков).

На первом заседании экспертной группы детализировались вопросы для анализа и уточнялась процедура сбора информации по каждому из них. На втором и третьем представлялись и обсуждались результаты индивидуальных экспертных работ, и далее в режиме мозгового штурма формулировались предложения по усовершенствованию ситуации последовательно по каждому из трех вопросов экспертизы. По итогам второго и третьего заседаний были сформированы два документа со сжатым описанием ключевых проблем по каждому из вопросов экспертизы и с высказанными в ходе обсуждения предложениями. Каждый из этих документов рассылался по электронной почте (в крайнем случае – факсу) всем участникам экспертной группы для внесения замечаний и исправлений. Важно отметить, что в процессе обсуждений благодаря причинно-следственному анализу всплывали все новые и новые вопросы для анализа и оценки ситуации, что, с одной стороны, позволяло анализировать ситуацию полно и комплексно, но, с другой, требовало дополнительных, не запланированных заранее ресурсов, и затягивало процесс. Кроме того, сложной оказалась модерация рабочих заседаний ввиду многоаспектности и многофакторности некоторых обсуждаемых проблем (для их полного анализа и оценки требовалось иногда времени гораздо больше запланированного).

Параллельно велась активная работа с властью. Профильные городские комитеты и ведомства были уведомлены о начале общественной экспертизы; их представители, начиная с самых первых

мероприятий, приглашались на все проводимые заседания и, в случае, если они не смогли присутствовать лично, получали итоговый документ каждой встречи. К числу достижений можно отнести получение на ранних стадиях проведения общественной экспертизы поддержки со стороны Межведомственной комиссии Администрации Санкт-Петербурга, органов Госнарконтроля в Северо-Западном регионе и Санкт-Петербурге, а также вице-губернатора Санкт-Петербурга по социальным вопросам Л.А.Косткиной. Однако далеко не все ведомства были готовы к сотрудничеству, и на работу с ними ушло очень много сил и времени.

Большинство наработанных на этом этапе материалов были опубликованы в брошюре «Профилактика зависимого поведения и пропаганда здорового образа жизни в Санкт-Петербурге. Материалы для общественной дискуссии» (ЦРНО, 2004). В результате в ней оказалось более десяти аналитических статей, подготовленных экспертами. Кроме того, в нее был включен документ, созданный по итогам заседаний рабочих групп с рекомендациями общественной экспертизы. Необходимо отметить, что этот документ был структурирован уже не по первоначальным блокам, соответствующим вопросам для анализа, а по характеру полученных предложений: процедуры комплексного анализа ситуации, процедуры принятия решений о приоритетах профилактической работы и распределении усилий между ее субъектами, и процедуры проведения городских конкурсов на осуществление профилактической деятельности.

Все эти материалы были представлены на заключительном семинаре, на который были приглашены все заинтересованные общественные организации и государственные структуры. На том же мероприятии совместными усилиями его участников был сформирован план дальнейших действий по продвижению полученных результатов.

Продвижение оказалось нелегкой задачей. Как выяснилось, простого распространения итогового документа и экспертных материалов недостаточно. Для того, чтобы на властном уровне были приняты соответствующие решения, потребовалось точечное лоббирование отдельно каждого из предложений общественной экспертизы, а соответственно – и дополнительные ресурсы. Значительно упростило задачу то, что представители власти во многих ведомствах уже знали о проведенной

работе и потому были готовы оказать поддержку или хотя бы просто рассмотреть без задержек представленные материалы. Тем не менее оказалось, что в абсолютном большинстве случаев реальное рассмотрение этих документов, и тем более принятие по ним решения, затягивается на несколько месяцев.

Весь процесс проведения экспертизы, включая первичное продвижение его результатов, занял 9 месяцев. Большая часть ресурсов (70%) пошла на оплату работы десятка экспертов и двух организаторов ОЭ; остальное составили расходы на публикации и проведение мероприятий, а также канцелярские и административные расходы.

Спустя три месяца была проведена встреча, на которую были приглашены как эксперты, так и все заинтересованные организации. На ней было рассказано о следующих достижениях работы по продвижению результатов ОЭ: предложения по усовершенствованию процедур проведения городских конкурсов взяты в работу вице-губернатором по социальным вопросам, итоговый документ с предложениями ОЭ взят в работу межведомственной окружной антинаркотической комиссией, материалы и итоговый документ ОЭ переданы и приняты на рассмотрение во всех профильных структурах и ведомствах исполнительной и законодательной власти Санкт-Петербурга.

Похоже, что уже в самое ближайшее время появится и более конкретный результат: в конкурсную документацию на реализацию городского социального заказа будут внесены поправки, стимулирующие участие в этих конкурсах НГО.

Хочется отметить, что наша экспертиза своим успехом во многом обязана энтузиазму, проявленному экспертами и членами рабочей группы, их настрою на конструктивный анализ и творческому подходу к своей работе.

Полезные ссылки в Интернете

<http://pchela.ru/podshiv/45.htm> — журнал «Пчела», №1 (45), 2004 г., тема номера «Общественная экспертиза». Разные взгляды на это социальное явление, методологию его проведения; примеры проведенных экспертиз и др.

<http://soctech.h10.ru/ogeor.htm> — сайт «Социальные технологии». Технология проведения общественно-гражданской экспертизы и оценки рисков (проектов и программ, организаций, процессов, результатов и последствий принятия решений, вклада субъектов влияния в развитие территории и т. д.)

<http://www.ecoline.ru/mc/> — Методический центр «Эколайн», раздел «Экологическая экспертиза и экологическая оценка» (там же методические материалы по налаживанию общественного диалога в целом).

<http://www.cafrussia.ru/doc/book4.pdf> — сайт Российского представительства Charities Aid Foundation (CAF Россия). Книга «Гражданский форум. Год спустя», в которой подводятся итоги диалога власти с общественными экспертами в рамках Гражданского Форума и Тольяттинского диалога.

<http://www.strategy-spb.ru/> — сайт Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия». Подборка материалов на тему «Публичная политика».

<http://www.depedu.yar.ru:8101/megaproj/index.shtml> — сайт проекта «Региональная система управления качеством образования» (часть мегапроекта «Развитие образования в России»). Пример создания механизма государственно-общественного управления качеством образования в Ярославской области.

Составители *А. Гордеева, Е. Махонина*
Редактор *П. Беспрозованная*
Корректор *А. Конахина*
Тираж 500 экз.

При подготовке брошюры были использованы материалы журнала «Пчела» №1 (45), 2004 г.



О ЦЕНТРЕ РНО

Центр развития некоммерческих организаций (Центр РНО) – ресурсный центр для некоммерческих организаций (НКО) Северо-Западного региона, работающих в сфере социальной защиты, экологии, образования, науки, культуры, искусства, защиты прав человека и других общественно полезных задач. Работа Центра направлена на развитие гражданского общества в России, повышение его роли в обществе в целях устойчивого развития регионов, стабильного улучшения качества жизни населения.

Наиболее важные направления работы Центра:

- **Содействие профессионализации организаций третьего сектора** путем оказания им качественных консультационных, обучающих и информационных услуг.
- **Развитие социального партнерства**, налаживание взаимодействия между НКО, бизнесом и органами власти; разработка и внедрение механизмов общественного участия в принятии решений на всех уровнях.
- **Обеспечение справочной и информационной поддержки** деятельности общественных организаций.

Контактная информация:

Адрес: 191040, Санкт-Петербург, Лиговский пр.,

д.87, офис 300

тел/факс: (812) 118 37 94

e-mail: info@crno.ru

<http://www.crno.ru>