

Региональная общественная организация «Институт проблем гражданского общества»
Общероссийская общественная организация инвалидов-больных рассеянным склерозом

Проект «Школа общественных экспертов здравоохранения»

**ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ СБОРНИК
по проведению общественной экспертной оценки
нормативных правовых актов, социальных проектов,
государственных и муниципальных программ**

2014

Информационно-методический сборник по проведению общественной экспертной оценки нормативных правовых актов, социальных проектов, государственных и муниципальных программ / Под. ред. С.Ю. Сергеевой, Т.В.Макаровой. – Самара, 2014. – 100 с.

Настоящее издание подготовлено за счет средств государственной поддержки (грант) в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 г. №11-рп и на основании конкурса, проведенного Региональной общественной организацией «Институт проблем гражданского общества».

Предлагаемое издание подготовлено Общероссийской общественной организацией инвалидов больных рассеянным склерозом в ходе реализации социально – значимого проекта «Школа общественных экспертов здравоохранения».

В основу сборника положены материалы разработанные авторами, участниками, добровольцами и партнерами проекта. Под одной обложкой собраны методические материалы, описывающие и иллюстрирующие методику общественной экспертизы в сфере здравоохранения, разработанную ОООИБРС, и практики, собранные в ходе выполнения такой экспертизы.

Материалы сборника предназначены для активистов некоммерческого движения по защите прав пациентов, государственных и муниципальных служащих, интересующихся технологиями и возможностями общественной экспертизы в различных сферах государственного управления.

Подписано в печать 05.11.2014 г.

Формат А4 210 x 297.

Тираж 100 экз.

Отпечатано в ООО «НаВИ-Партнер»

© Региональная общественная организация «Институт проблем гражданского общества»

© Общероссийская общественная организация инвалидов больных рассеянным склерозом.

СОДЕРЖАНИЕ	
1. ВВЕДЕНИЕ	5
1.1. Актуальность общественной экспертизы на современном этапе развития государственности и становления гражданского общества	
1.2. Понятие общественной экспертизы	
1.3. Правовые основы проведения общественной экспертизы	
II. ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	12
2.1. Понятие и виды правотворчества	
2.2. Система законодательства Российской Федерации и ее субъектов	
2.3. Субъекты правотворческой инициативы	
2.4. Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и органами местного самоуправления	
2.5. Требования к структуре и содержанию законодательных и иных нормативных правовых актов	
2.6. Экспертиза в правотворческом процессе	
2.7. Разработка социальных проектов как особый способ реализации государственной (муниципальной) социальной политики	
III. ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	24
IV. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ	29
4.1. Этапы проведения общественной экспертной оценки	
4.2. Получение и использование информации при проведении общественной экспертной оценки	
V. ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	36
5.1. Состав рабочих материалов	
5.2. Структура экспертного заключения	
5.3. Срок хранения экспертных материалов	
VI. МЕТОДЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	37
6.1. Диалектический метод	
6.2. Общенаучные методы	
6.3. Социологические методы исследования.	
6.4. Методы экономической экспертизы	
6.5. Иные методы общественной экспертизы	
VII. ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ СФЕРАХ	55
7.1. Тематические направления общественной социокультурной экспертизы	
7.2. Особенности гендерной экспертизы	
VIII. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА	58
IX. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА В НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ	69
X. ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ	78
10.1. Что такое социальный проект и целевая программа	
10.2. Виды оценки	
10.3. Этапы проведения оценки	
10.4. Отбор показателей для анализа причинно-следственных связей	

10.5. Источники информации

10.6. Оценка проекта (программы)

10.7. Логическая схема программы социально-экономического развития и ее экспертизы

XI. ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	92
XII. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ	93
XIII. СТРУКТУРА И ТРЕБОВАНИЯ К ЭКСПЕРТНОМУ ЗАКЛЮЧЕНИЮ	94
XIV. ОПЫТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ	97

I. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Актуальность общественной экспертизы на современном этапе развития государственности и становления гражданского общества

В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Общество нельзя оставлять за бортом процесса принятия решений, которые в итоге оказывают влияние на это общество.

Конституция РФ предусматривает необходимость обеспечения законного права граждан на участие в управлении делами государства. Такое участие может иметь различные формы и осуществляться различными способами.

В современном российском законодательстве представлены несколько моделей общественного участия в формировании государственной и местной политики (обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, митинги, референдумы и др.), однако практика показывает, что их эффективность недостаточно высока - не все они позволяют обеспечить выработку квалифицированного и аргументированного мнения по обсуждаемым вопросам.

Нормой взаимоотношений гражданского общества и власти должен стать конструктивный диалог, направленный на решение существующих и предупреждение возникновения новых социальных проблем. В качестве аргумента к подобному утверждению можно привести слова Президента РФ В.В.Путина (2000-2008гг.), который настоятельно просил *"помощи, поддержки в организации общественной экспертизы всех законопроектов, которые так или иначе касаются прав российских граждан"*. Он особо отметил, что *"как показывает практика, этот аспект разработчиками законов учитывается далеко не всегда. ... здесь крайне важно работать на опережение, предупреждая появление актов, ведущих к конфликтным ситуациям"*. Данное утверждение актуально как на государственном (федеральном и региональном) уровне, так и на уровне местного самоуправления.

В развитие этой темы, в бюджетном послании В.В.Путин определил принципы бюджетной стратегии России на 2008-2010гг. и дальнейшую перспективу. Принцип №5 заключается в следующем: *"Необходимо внедрить в практику деятельности правительства РФ современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики - это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий. Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ"*.

Избранный в 2008 году Президент России Д.А.Медведев также неоднократно высказывался на тему качества законов. В частности, 25 апреля 2007 года на конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов, он отмечал, что *"во многих министерствах хромает работа по экспертизе законопроектов"*. 15 февраля 2008 года в своей речи на V-м Экономическом форуме он отметил, что *"одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество. (...) И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства. (...) Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с*

которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу».

Такое мнение разделяется и в Докладе Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации за 2007 год, в котором оценке законодательства посвящен целый параграф «Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи», где указывается на *«актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп».*

Необходимость так называемого «нулевого чтения» в очередной раз отражена в Послании Президента России В.В.Путина Федеральному собранию от 12.12.2013г.

Современное правовое поле экспертной деятельности напоминает «поскутное одеяло». По мере развития отдельных отраслей и институтов права, а также видов регулируемой деятельности формировались новые виды и формы экспертизы, издавались регламентирующие их нормативно-правовые акты. В результате всего этого накоплен значительный законодательный и нормативно-правовой материал (ФЗ «Об экологической экспертизе», «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», «О защите прав потребителей», «Об оценочной деятельности», «О сертификации продукции и услуг» и т.д.) Однако все эти нормативно-правовые акты охватывают лишь узкие сферы экспертной деятельности.

В 2014 году законодательная база Российской Федерации пополнилась новым федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Этот закон, несмотря на большое количество замечаний к его содержанию, обеспечивает возможность, при грамотном его применении, для реализации нескольких форм общественного участия в виде мониторинга, экспертизы и др.

Таким образом, необходимость развития общественной экспертизы (экспертной оценки) признается на самом высоком уровне.

В указанном контексте, общественную экспертизу можно рассматривать как форму реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через организацию общественного обсуждения и через выработку предложений по совершенствованию управленческих решений, принимаемых на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Особой формой общественной экспертизы является экспертная оценка социальных проектов (программ), которая основывается на общих подходах и методиках проведения общественной экспертизы и, в то же время, имеет некоторые особенности технологии своего проведения.

Анализ современного российского законодательства показывает, что в нем весьма слабо разработаны экспертные процедуры и механизмы общественного влияния на решения, принимаемые органами власти в социальной и иных сферах, непосредственно затрагивающих интересы населения. Прогноз социальных последствий, которые должны наступить в обществе от принятия того или иного нормативного акта, разрабатывается далеко не всегда, хотя это крайне необходимо с точки зрения внутренней и внешней безопасности российского общества.

Поэтому необходимо разработать и внедрить методическое и организационное обеспечение процедуры применения более эффективного и более современного метода – метода общественной экспертизы.

Каковы же наиболее важные свойства общественной экспертизы? На российской экспертной конференции "Гражданский Форум: год спустя. Что дальше?", проведенной в г.Тольятти в ноябре 2002 года, было отмечено, что общественная экспертиза:

1) дает комплексную, системную оценку гуманитарного эффекта от изучаемого действия (принятия и/или реализации закона, программы и др.);

2) проводится специалистами общественных объединений и некоммерческих организаций, имеющими большой опыт практической деятельности в соответствующей сфере,

- 3) нацелена на предупреждение конфликтных ситуаций и минимизацию негативных последствий от ошибок, которые могут возникнуть при принятии решений;
- 4) является базовым звеном в процессе "экспертиза - переговоры - контроль", характеризующем взаимодействие гражданских организаций с органами власти;
- 5) эффективна потому, что гражданские организации объективно заинтересованы в качестве закона как социального продукта и лучше, чем органы власти, информированы о всем многообразии региональных и местных проблем и технологий их решения;
- 6) способствует развитию гражданского общества через повышение их экспертного потенциала, профессиональный рост и институциональное развитие;
- 7) имеет большее доверие со стороны общества;
- 8) открыта для дальнейшего обсуждения в обществе, нацелена на привлечение интеллектуальных ресурсов самого общества.

Таким образом, формирование механизмов общественной экспертизы в настоящее время является задачей, актуальной как для органов власти (с точки зрения повышения эффективности их работы), так и для гражданского общества.

Настоящее пособие содержит материалы в помощь активистам общественных объединений и некоммерческих организаций, позволяющие облегчить и систематизировать их самостоятельную работу по организации и проведению общественной экспертной оценки различных документов и социальных процессов.

1.2. Понятие общественной экспертизы

Под экспертизой в целом принято понимать требующее специальных знаний и умений исследование какого-либо вопроса, проблемы, процесса или явления с представлением обоснованного мотивированного заключения, содержащего рекомендации по устранению выявленных проблем.

Проведение экспертизы – весьма сложная, ответственная и трудоемкая деятельность, предполагающая соблюдение определенных правил, процедур и условий. Однако до настоящего времени теория экспертиз в науке разработана недостаточно.

Все разновидности экспертиз имеют несколько общих характеристик:

1. Проведение исследования (иногда – освидетельствования).
2. Специальный порядок назначения и проведения экспертизы.
3. Формирование полного и достоверного представления об исследуемом объекте, явлении или процессе, достигаемого за счет использования однозначных, объективных и подтверждаемых фактов и сведений.
4. Направленность на достижение целей, к которым относятся диагностика, анализ, оценка, консалтинг, проектирование, прогнозирование, оптимизация процессов и т.п.
5. Применение при решении трудно формализуемых или нестандартных задач.

В процессе общественной экспертизы определяется, насколько объект (закон, программа, проект и др.):

- 1) соответствует приоритетным потребностям заинтересованных лиц;
- 2) адекватен требованиям времени и социальной необходимости (нормативно-правовой акт должен регулировать общественные отношения, которые действительно нуждаются в таком регулировании, которые «созрели» для этого);
- 3) соответствует требованиям «качества» (нормативно-правовой акт должен соответствовать по содержанию, по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты, он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования);
- 4) социально значим.

Как было сказано выше, общественная экспертиза рассматривается как одна из форм реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства.

В контексте настоящего учебного материала применяются следующие понятия:

- общественная экспертиза – комплексное аналитическое исследование нормативных правовых актов (проектов актов), бизнес-проектов, общественных инициатив, проводимое институтами гражданского общества либо их представителями, направленное на установление соответствия проектов и действующих нормативных правовых актов высшим достижениям человеческого духа, научной и правовой мысли, правам и законным интересам граждан, результатом которого выступает мотивированное заключение (экспертное заключение), включающее рекомендации для лиц, принимающих решения, используемое в процессе разработки и реализации решений органов власти с целью наиболее полного учета вышеуказанных прав и интересов граждан. По тексту настоящего пособия будут применяться два практически разнозначных по смыслу термина – экспертиза (общественная экспертиза) и экспертная оценка (общественная экспертная оценка).

- общественный эксперт – представитель общественности, обладающий необходимыми знаниями в определенных областях жизнедеятельности, навыками и статусом, дающими ему право на проведение общественной экспертизы;

- экспертное заключение – документ, выработанный общественным экспертом на основе проведения экспертного анализа, включающий в себя данные анализа, их интерпретацию, а также мотивированную оценку изменений сферы жизнедеятельности в результате реализации (для действующего нормативного правового акта), либо мотивированные возможные прогнозы таких изменений, в случае принятия объекта экспертизы (для проекта акта), а также рекомендации для лиц, принимающих решения.

Значение общественной экспертизы заключается в том, что именно она может стать социальным институтом, учитывающим и выражающим консолидированное мнение организованных гражданских структур по актуальным вопросам государственной и социально-экономической политики: приоритетам законотворческой деятельности, федеральным программам и механизмам их реализации; вопросам реализации проектного подхода к реализации социальной политики и проведения социальных реформ, а также в целом возможности включения творческого потенциала гражданских инициатив.

1.3. Правовые основы проведения общественной экспертизы

Имеются несколько типов документов, устанавливающих нормы и правила в области общественной экспертной оценки - это как законодательные акты, так и документы, имеющие характер деклараций (хартии, соглашения и проч.)

В существующем российском законодательстве такое понятие, как общественная экспертиза, только начинает разрабатываться.

При организации общественной экспертизы в качестве правовой основы можно использовать ратифицированные РФ международные правовые акты, Конституцию РФ, федеральное и региональное законодательство, а также местные нормативные правовые документы в области общественной экспертизы, если таковые есть.

Документы, имеющие характер деклараций, имеют, как правило, национальный и наднациональный уровень. Например, Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию (*La Charte de l'Evaluation; de politiques publiques et des programmes publiques*) устанавливает основные принципы, которыми руководствуются специалисты по оценке, работающие в этой стране.

Такие документы, как Всеобщая декларация прав человека и Европейская хартия городов, принятая Советом Европы на 27 сессии в Страсбурге (17-19 марта 1992г.), закрепив собой обширный комплекс прав человека, фактически сделали человека центром, смыслом планирования и управления, в широком смысле этого понятия. Поэтому одним из основных фокусов общественной экспертной оценки может быть состояние (уровень реализации) прав человека и гражданина.

К примеру, Европейская хартия городов обозначила, что жители имеют такие права:

- на безопасность: на безопасный город, свободный, насколько это возможно, от преступности, правонарушений и насилия;

- на незагрязнённую и здоровую окружающую среду, на охрану природы и природных ресурсов;
- на работу: на достаточные возможности получения работы; на долю в экономическом развитии и достижение этим личной финансовой самостоятельности;
- на жильё: на достаточное предложение и выбор доступного по цене и здорового жилья, обеспечивающего личную жизнь и спокойствие;
- на беспрепятственную свободу передвижения: на свободу поездок; на гармоничный баланс между всеми, кто пользуется улицами, т.е. между общественным транспортом, частными автомобилями, пешеходами и велосипедистами;
- на здравоохранение: на окружающую среду и учреждения, способствующие поддержанию физического и психологического здоровья;
- на спорт и досуг: на доступ всех лиц, независимо от возраста, способностей и дохода, к широкому кругу спортивных сооружений и для проведения досуга;
- на культуру: на доступ к широкому кругу культурных и творческих видов деятельности и занятий и участие в них;
- на интеграцию многих культур, когда мирно сосуществуют различные культурные, этнические и религиозные общины;
- на качественную архитектуру и физическое окружение: на приятный и стимулирующий физический облик города, создаваемый путем качественной современной архитектуры и сохранения и правильной реставрации исторических сооружений;
- на согласование функций, когда жизнь, работа, путешествия и социальная активность наиболее тесно взаимосвязаны;
- на участие: в плюралистических демократических структурах и городском управлении, в сотрудничестве между различными участниками, на основе субсидиарности, информации и свободы от чрезмерного регулирования;
- на экономическое развитие: когда местные органы власти решительным и просвещенным образом берут на себя обязанность добиваться, прямо или косвенно, экономического роста;
- на непрерывное развитие: когда местные власти стремятся достичь равновесия между экономическим развитием и охраной окружающей среды;
- на услуги и товары: на широкий ассортимент доступных и качественных услуг и товаров, предоставляемых местными органами власти, частным сектором или создаваемыми их совместными предприятиями;
- на богатство природы и естественные ресурсы: на управление и использование местных ресурсов и полезных ископаемых местными органами власти рациональным, тщательным, эффективным и справедливым образом в пользу всех граждан;
- на развитие личности: на условия жизни в городе, способствующие достижению личного благополучия и социального, культурного, нравственного и духовного развития личности;
- на межгородское сотрудничество, при котором граждане имеют право и поощряются на прямое участие во внешних сношениях своего города;
- на финансовые механизмы и структуры, позволяющие местным органам власти находить финансовые средства, необходимые для осуществления прав, определенных в настоящей Декларации;
- на равноправие, когда местные органы власти обеспечивают вышеуказанные права всеми гражданам, независимо от пола, возраста, происхождения, религии, социального, экономического и политического положения, физических или психологических недостатков.

Таким образом, вопрос о соблюдении прав человека может являться основным вопросом, на который должна дать ответ общественная экспертная оценка.

Некоторые возможности для общественной экспертизы предоставляет федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», который вводит некоторые формы общественного участия в обсуждении местных нормативных

правовых актов (публичные слушания и др.). Однако в этом законе не говорится впрямую об общественной экспертизе как виде общественной деятельности.

В распоряжении Правительства РФ №38-р от 19 января 2006 года среди приоритетных направлений развития организаций гражданского общества и реформы государственного управления указано развитие механизмов независимой общественной экспертизы, государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений и механизмов общественного мониторинга.

Возможность проведения общественной экспертизы как таковой, без узкой отраслевой специализации, предусматривается в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность такого нового для России института, как общественные палаты. Федеральный закон «Об Общественной палате» является единственным документом, прямо наделяющим общественное формирование (Общественную Палату Российской Федерации) правом на проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, а также проектов муниципальных правовых актов. Аналогичные возможности предоставляет и большинство законодательных актов субъектов РФ, в которых созданы аналогичные общественные формирования. Хотя справедливости ради нужно сказать, что данные законы ни на уровне России, ни на уровне субъектов Российской Федерации не содержат норм, описывающих, какой же должна быть общественная экспертиза.

Концепция административной реформы прямо устанавливает правовые основания для антикоррупционной экспертизы, так как требует «внедрения практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативных правовых актов». В развитие Концепции, приняты законодательные и нормативные правовые акты, конкретизирующие требования к антикоррупционной экспертизе (в том числе независимой).

Кроме всего, общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг относит к видам экономической деятельности деятельность по экспертизе проектов, относя к объектам экспертизы в том числе проекты в области управления.

Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. В соответствии с указанным законом, субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Предусмотренный законом итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, должен содержать:

- 1) объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и граждани-

на, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза;

3) предложения и рекомендации по совершенствованию акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.

10. Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В любом случае, эксперт должен обладать основными знаниями о том, каким образом устроен правотворческий процесс в Российской Федерации. Этому посвящена следующая глава настоящего пособия.

II. ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Понятие и виды правотворчества

Правотворчество — это деятельность государственных органов, направленная на усовершенствование законодательства, путём принятия новых нормативных правовых актов, изменения или отмены устаревших.

Виды правотворчества

В зависимости от субъектов данной деятельности, различают несколько видов правотворчества.

Непосредственное правотворчество народа — участие граждан в референдумах и выборах, которое позволяет напрямую осуществлять суверенитет народа.

Законотворчество — опосредованная реализация суверенитета народа высшими законодательными (представительными) органами государственной власти федерального уровня и органами государственной власти субъектов федерации.

Подзаконное правотворчество - правотворчество государственных органов исполнительной ветви власти (правительства) и отдельных должностных лиц: президента, министра и т. д.

Нормотворчество - правотворчество органов местного самоуправления.

Локальное правотворчество – принятие локальных правовых актов отдельными учреждениями и организациями.

Договорное правотворчество — деятельность государственных органов по заключению нормативных договоров.

Правотворчество выражается как в принятии правовых норм, так и в их отмене (в том числе в виде целых нормативных правовых актов) – например, в случае признания их противоречащими Конституции.

Общие принципы правотворчества

В современном обществе люди и различные их объединения постоянно соприкасаются с правилами (нормами), зафиксированными в законах и подзаконных актах - с их требованиями, запретами и дозволениями, с необходимостью их соблюдения, исполнения и применения, с теми последствиями, которые наступают при их нарушении. Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который сформулирован в правовых нормах. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождает людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает знание того, каким образом оно создается, формируется и развивается. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только наличие общей культуры, но и навыков пользования законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативных правил, законов и подзаконных актов, их систематизации. Для этого законодателю необходимо решить ряд задач, а именно, задачи:

- исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;
- выявления и тщательного учета при формировании законов всех многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;

- использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры;
- проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности (например, нормами морали, обычаями...);
- постановки специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения,
- определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и, прежде всего, с Конституцией;
- совершенствования организационных форм, процедуры создания закона.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата.

На самом деле, для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

2.2. Система законодательства Российской Федерации и ее субъектов

Законодательство — система законодательных актов, принятых законодательным (представительным) органом или непосредственно населением и действующих на территории федерации или ее субъекта (для региональных законов).

Законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и включает:

- общепризнанные принципы и нормы международного права (международные конвенции и договоры должны быть ратифицированы Россией),
- федеральное законодательство - федеральные конституционные законы, федеральные законы,
- законодательство субъектов Российской Федерации - конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации.

Законодательство в широком понимании — система нормативных правовых актов, действующих в стране, включая не только законодательные, но и подзаконные нормативные акты — указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и т. п.

Нормативный правовой акт - это официальный документ компетентного государственного органа, направленный на возникновение, изменение или отмену норм права. Нормативные правовые акты обладают как общими признаками, характеризующими все правовые акты, так и специфическими, отличающими их от иных видов правовых актов. Так, нормативные правовые акты имеют государственно-властную природу, исходят от компетентных органов государства, существуют в форме официальных документов со всеми необходимыми атрибутами, обязательны для исполнения и поддерживаются силой государственного принуждения в случае их нарушения - в этом состоят их общие признаки как разновидности правовых актов. Кроме этого, нормативные правовые акты направлены на возникновение, изменение или отмену норм права - в этом их специфический признак.

Основным критерием классификации нормативных правовых актов является юридическая сила нормативного акта - технико-юридическая характеристика нормативного правового акта, выражающая степень его подчиненности иным нормативным актам, его место в иерархии нормативных актов, которая зависит от места государственного органа, принявшего этот акт, в системе органов государства.

В зависимости от юридической силы все нормативные правовые акты делятся на две группы:

- законы,

- подзаконные акты.

Закон - это принятый в особом порядке первичный нормативный правовой акт высшего представительного органа государственной власти, обладающий высшей юридической силой и регулирующий важнейшие общественные отношения.

Признаки закона.

1) Закон является разновидностью нормативных правовых актов, следовательно, обладает всеми признаками нормативных актов, равно как и правовых актов, в целом.

2) Первичный характер закона означает, что он исходит от представительного правотворческого органа, следовательно, в той или иной мере выражает волю народа. Поэтому закон является первичным по отношению ко всем иным нормативным актам, равно как и ко всем прочим правовым актам; все прочие акты производны от закона, издаются на его основе. Первичный характер закона означает его "самодостаточность", ему не нужны иные основания для функционирования, наоборот, он сам является основанием для всех иных актов и всей юридической деятельности в государстве.

3) Высшая юридическая сила - важнейший признак закона. Высшая юридическая сила закона означает, что все иные правовые акты издаются, во-первых, на основе закона; во-вторых, во исполнение закона; в-третьих, не могут противоречить закону.

4) Законы принимаются в особом порядке, подробно регламентированном конституцией и законодательными актами. Соблюдение процедуры принятия закона - необходимое условие их юридической силы, малейшее нарушение этой процедуры ведет к юридической ничтожности принятого акта. Порядок принятия закона отличается усложненностью, чем законотворчество отличается от иных видов правотворчества.

5) Законы принимаются высшими представительными (законодательными) органами государства, только эти органы обладают правом принимать законы. Этот порядок должен подчеркнуть значимость закона, его особую роль и место в системе правовых актов.

6) Закон должен регулировать важнейшие общественные отношения. Все изменчивое, преходящее, не имеющее конституирующего значения должно отражаться не в законе, а в подзаконных актах. К важнейшим общественным отношениям относятся, прежде всего, взаимодействие граждан и органов государства, полномочия государственных органов, их классификация и т.д.

Закон призван быть ведущим источником права в правовом государстве. Особые свойства закона позволяют ему быть демократичным источником права, выражающим волю и интересы народа. Именно эти свойства и обуславливают особую роль закона в системе нормативных актов. Закон должен выражать принципы права, идею приоритета прав и свобод человека, демократические начала общественного и государственного устройства. Правовые законы составляют основу правового государства. Поэтому столь важно добиться реального верховенства закона в системе правовых актов государства, сделать закон действительно ведущим, основным источником права.

Виды законов

Законы являются актами высшей юридической силы по отношению к другим правовым актам. При этом сами законы также делятся на виды в зависимости от юридической силы. Классификация законов РФ в порядке убывания юридической силы выглядит следующим образом:

1) *Конституция*

Конституция является основным законом государства. Она представляет собой акт наивысшей юридической силы. Ни один правовой акт на территории государства не может противоречить Конституции государства. Особое место Конституции в системе нормативных актов определяется двумя ее основными свойствами:

- Конституция носит учредительный характер, т.е. устанавливает основы регулирования общественных отношений, основы государственного, общественного строя. Положения Конституции находят свое развитие в отраслевом законодательстве.

- Конституция закрепляет иерархию нормативных правовых актов, их соподчиненность, юридическую силу того или иного акта.

2) *Федеральные конституционные законы*

Федеральные конституционные законы (ФКЗ) принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией. Например, федеральными конституционными законами регулируется деятельность Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Президента, Правительства и ряд других вопросов. Конституционные законы развивают положения конституции. Они обладают высшей юридической силой по сравнению с иными законами.

3) *Федеральные законы*

Федеральные законы (ФЗ) составляют основную массу законодательства. Они развивают, конкретизируют общие положения, установленные Конституцией и федеральными конституционными законами. Федеральные законы подразделяются на две группы:

- кодифицированные законы (кодексы, основы законодательства);
- текущее законодательство.

Кодифицированные законодательные акты обладают преимуществом по сравнению с текущим законодательством, т.к. являются основополагающими актами в той или иной отрасли права. При противоречии норм кодекса и некодифицированного закона действуют предписания кодекса, если иное специально не оговорено.

4) *Законы субъектов Федерации*

Законы субъектов Федерации распространяют свое действие только на территорию того региона, законодательными органами которого они были приняты. Вопросы соотношения между собой различных видов законов оговорены в ст. 76 Конституции РФ. Коротко особенности соотношения федеральных законов и законов субъектов федерации можно выразить правилом: при противоречии федерального закона и закона субъекта Федерации действует федеральный закон, если он касается вопросов, отнесенных Конституцией к ведению Федерации в целом, и действует закон субъекта Федерации, если он касается вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Федерации.

Подзаконные нормативные акты - это принятые компетентными органами или должностными лицами государства на основании и во исполнение закона правовые акты, содержащие нормы права. Подзаконные акты призваны конкретизировать и детализировать предписания законов. Характерными признаками подзаконных актов является то, что они:

- 1) принимаются на основе закона,
- 2) принимаются во исполнение закона,
- 3) не могут противоречить закону.

Классификация подзаконных актов Российской Федерации в порядке убывания юридической силы выглядит следующим образом:

- указы Президента;
- постановления Правительства;
- акты министерств и ведомств: приказы, инструкции, положения, указания, уставы, решения коллегий и др.;
- акты исполнительных органов субъектов РФ: указы Президентов (в республиках); постановления глав администраций (в иных субъектах); приказы, инструкции руководителей подразделений соответствующих администраций;
- акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативные правовые акты: акты руководителей предприятий, учреждений и организаций.

2.3. Субъекты правотворческой инициативы.

Обладателем права законодательной инициативы может быть любое лицо, орган или организация, наделенная правом вносить законопроекты в представительный орган власти. Согласно ст.104 Конституции РФ, правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы власти субъектов

РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд (по вопросам ведения каждого из указанных органов).

При этом, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Право законодательной инициативы на региональном уровне определяется Уставами соответствующих субъектов РФ. Например, в Самарской области такое право предоставлено (кроме всех прочих) региональным общественным объединениям.

Праву законодательной инициативы соответствует обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня заседания, рассмотреть его и принять решение.

Необходимо учитывать, что законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен.

2.4. Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Порядок рассмотрения законопроектов, как правило, устанавливается либо в соответствующих законодательных актах, либо в регламентах органов власти, наделенных полномочиями по принятию этих актов. Например, наиболее важные аспекты порядка работы по рассмотрению и утверждению федеральных законов указаны в Конституции РФ.

Первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона. Как известно, воля законодателя, как бы широко ни трактовалось это понятие, формируется под воздействием объективных закономерностей. Поэтому осознание объективной необходимости того или иного явления или процесса, его оценка в субъективном сознании, соотнесение с отдаленными и близкими целями, выявление возможности воздействия права на проявление объективных законов, применение соответствующих правовых форм для реализации принятого решения - все это основные этапы принятия правотворческого решения.

Принятие решения о подготовке законопроекта знаменует собой начало законотворческого процесса. С принятием такого решения определяется тема будущего акта, его общая направленность. Очень много зависит от того, каков законопроект изначально, как подана его основная идея и насколько он соответствует реальным общественным потребностям.

Подготовка проекта закона

По предлагаемому к разработке законопроекту предварительно составляется его концепция. В содержание концепции законопроекта включаются такие параметры как его общий смысл, основные идеи, характеристика и общий план. В зависимости от научной обоснованности концепции определяются сроки принятия акта, проверяется его качество и эффективность. В концепции нормативного акта указывается также и отнесение его к определенному иерархическому уровню правовой системы, в которой выделяют несколь-

ко уровней. В наиболее общем виде это законы и подзаконные нормативные акты. Законы, в свою очередь, имеют следующую иерархическую структуру: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации. Соответственно, имеется внутренняя логическая структура и у такой общей категории, как нормативные правовые акты: начиная от указов Президента РФ и заканчивая постановлениями и иными документами органов местного самоуправления.

Важным является вопрос о том, кто готовит законопроект. Сложившаяся юридическая практика идет "ведомственным" путем, т.е. правоподготовительная деятельность осуществляется министерствами и ведомствами, что влечет ряд негативных последствий. Проект закона вырабатывается, как правило, в спешке из-за большой загруженности специалистов аппарата, зачастую достаточно низок их профессиональный уровень, кроме того, они, так или иначе, находятся в плену у определенного стереотипа правового мышления. Другой негативной чертой является деперсонифицированность проекта, когда официальным автором является ведомство, а конкретные создатели просто неизвестны и не несут за свое детище никакой ответственности.

Еще один момент, на котором бы хотелось остановиться. Это законотворческая деятельность членов парламента. Европейская практика показывает, что такого понятия нет вообще, депутаты работают только с готовым проектом, который создается специалистами. Однако депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- законопроектов и поправок к ним;
- законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу.

В целом, процесс подготовки проекта законодательного акта складывается из ряда стадий, среди которых можно выделить:

1. Создание концепции будущего закона;
2. Анализ существующих норм, регулирующих данные отношения и изучение соответствующего мирового опыта;
3. Непосредственная работа над текстом проекта;
4. Экспертиза готового законопроекта.

В процессе составления проектов некоторых законов возникает необходимость подготовить другие акты, развивающие и конкретизирующие закон. Обычно в тексте основного закона разрешается вопрос о подготовке и принятии таких актов, предусматривается пункт с соответствующим поручением о порядке их издания. Но это еще не гарантирует своевременную подготовку всего комплекса норм для решения конкретного вопроса.

Обсуждение, доработка и согласование проекта - эта стадия, завершающая подготовительный этап. Суть процедуры - обсуждение проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отработывается и редактируется.

Затем он поступает на рассмотрение того органа или комиссии, которой поручена подготовка проекта и внесение его на утверждение.

Ряд проектов проходит особые, дополнительные стадии подготовки, например, открытое обсуждение законопроекта в СМИ. Задача общественной дискуссии состоит в том, чтобы выяснить многообразие альтернативных мнений, выбрать оптимальные предложения, которые послужили бы базой для эффективного решения. К сожалению, анализ показывает, что лишь небольшая часть предложений и замечаний к законопроектам используется в их окончательном варианте.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, его готовившего, о направлении законопроекта на рассмотрение законотворческого органа. Факт внесения выработанного проекта в законотворческий орган имеет официальное юридическое значение. С это-

го момента прекращается первый этап процесса законотворчества - предварительное формирование воли, и начинается новый этап - закрепление этой воли в нормах права. Правоотношения по выработке первоначального текста закона на этом этапе исчерпываются, но возникают новые, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке и вынесением решения.

Утверждение законопроекта является центральной стадией законотворческого процесса, т.к. именно на этом этапе происходит придание юридического значения правилам, находящимся в тексте законопроекта.

Можно выделить четыре основные стадии официального прохождения закона: внесение проекта на обсуждение законотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие закона, его обнародование /опубликование/.

Стадия официального внесения законопроекта в законотворческий орган сводится к направлению полностью готового проекта в законотворческий орган.

Рассмотрение законопроекта.

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта, реализация которого потребует дополнительных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

Проекты законов и иные законодательные предложения, подлежащие рассмотрению федеральным или региональным законодательным органом власти, подлежат обязательной регистрации. Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о дальнейшей работе над ним, как правило, направляются в соответствующие комитеты.

Здесь необходимо отметить, что имеется еще одна стадия официального прохождения проекта нормативного акта в законотворческом органе - рассмотрение и доработка проекта во вспомогательном аппарате законотворческого органа (в состав рабочих групп могут включаться депутаты, не входящие в состав комиссий и комитетов, инициаторы законопроекта, другие специалисты). Может быть принято решение о проведении предварительного обсуждения на местах: в трудовых коллективах, научных учреждениях, общественных организациях, на собраниях граждан. Законопроекты могут направляться на научную экспертизу, по ним могут запрашиваться заключения Правительства. Существует ряд законопроектов, которые вносятся только при наличии заключения Правительства. Согласно ч.3 ст.104 Конституции РФ таковыми являются законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обстоятельств государства, другие законотворческие проекты, предусматривающие расходы покрываемые за счет федерального бюджета. Уставом каждого Субъекта РФ перечень таких актов может быть расширен.

Следующая стадия - это внесение законопроекта в повестку дня заседания законотворческого органа. Утверждение повестки дня - прерогатива самого законотворческого органа, который решает, какие вопросы и в какой последовательности должны быть рассмотрены на заседании.

Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, высказать по нему мнения и соображения, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный и оптимальный вариант законодательного акта.

Обсуждение любого проекта начинается с доклада по нему. В качестве докладчика, как правило, выступает инициатор законопроекта. В докладе любого инициатора проекта освещаются вопросы о необходимости принятия рассматриваемого проекта, о целях, которые стоят перед данным актом, характеризуется основное содержание проекта, важ-

нейшие его новеллы, показывается, кто привлекался к разработке проекта. Также заслушиваются содоклады головной комиссии, оглашаются письменные заключения.

В зависимости от содержания, проект по специальному решению законодательного органа обсуждается либо целиком, либо по частям, главам, разделам, либо даже постатейно. Самые важные и самые сложные проекты могут обсуждаться сначала в целом, а потом по частям или по отдельным статьям. По результатам обсуждения могут быть одобрены основные положения проекта или отклоняет его. В случае одобрения устанавливается срок для его представления ко второму чтению.

Если вынесены альтернативные проекты по одному и тому же вопросу, законодательный орган обсуждает их одновременно в ходе первого чтения и принимает решение о том, какой из проектов принять за основу при подготовке ко второму чтению.

При втором чтении по проекту закона обсуждается доработанный проект. Обсуждение проводится постатейно, по разделам и в целом. Во время обсуждения, отдельные части или проект в целом, может быть возвращен на доработку. Каждая поправка обсуждается и голосуется отдельно.

Принятие официального решения по проекту законодательного акта - это решающая стадия официального прохождения проекта в законодательном органе. В результате ее осуществления проект превращается в правовой акт. Соответственно, предыдущие стадии этого этапа лишь создают предпосылки и условия для принятия окончательного законодательного решения.

Законы РФ подписываются и обнародуются Президентом РФ. Президент вправе вернуть Федеральный закон для повторного рассмотрения. Если закон повторно принят двумя третями голосов в обеих палатах парламента, в этом случае закон подписывается Президентом в семидневный срок. Аналогичный порядок предусмотрен и для подписания региональных законодательных актов, детали этого порядка конкретизируются в соответствующих документах регионального уровня.

Процесс создания закона завершается его опубликованием. Чтобы стать общеобязательной, правовая норма должна объективироваться в общедоступных печатных изданиях, и этот процесс представляется особенно важным, так как опубликование законов - главное юридическое основание презумпции знания законов. Нельзя полагать, что граждане могут знать неопубликованный закон, и налагать на них ответственность за нарушение неизвестных им правил. Поэтому опубликование есть установленный законом способ доведения до всеобщего сведения принятого законодательного акта, заключающийся, как правило, в помещении полного и точного его текста в общедоступном, официальном органе печати.

Федеральные законы вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования, либо в иной срок, прямо установленный в самом законе.

Таков, в общих чертах, порядок законотворчества в России и субъектах Российской Федерации.

2.5. Требования к структуре и содержанию законодательных и иных нормативных правовых актов.

Установление общей структуры правовых актов, а также структуры его текстовой части, в которой излагаются нормативные предписания, имеет принципиальное значение для выработки правил оформления этих актов. В правовых актах традиционно выделяются две составляющие: содержательная часть и реквизиты.

В правилах, утвержденных на федеральном уровне, деление правового акта на содержательную часть и реквизиты присутствует не в явном виде.

Структуру нормативного правового акта образуют, как правило:

- преамбула,
- основная (содержательная) часть,
- заключительные (переходные) положения.

Деление правового акта на структурные единицы упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, осуществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в материале.

Структурные элементы текста правового акта, за исключением преамбулы и пунктов правового акта, должны иметь заголовки.

Главы и разделы правового акта должны иметь порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами, и наименование.

Реквизиты правового акта

Согласно правилам юридической техники реквизиты отражают важнейшие юридические свойства правового акта, связанные с его статусом и принятием. Основное идентифицирующее значение для правового акта имеют заголовок, дата принятия и номер акта. Например, вид правового акта позволяет судить о юридической силе правового акта, а дата его принятия дает возможность установить приоритет между двумя правовыми актами одного вида.

Состав реквизитов правовых актов различается в зависимости от вида правового акта. Вместе с тем можно установить реквизиты, обязательные для правовых актов любых видов. Например, единый перечень реквизитов для правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, приводится в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Это:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

В законах субъектов Российской Федерации также устанавливаются перечни реквизитов, единые для всех правовых актов этого уровня. Однако и в этом вопросе в региональных законах нет единообразия.

Наименование правового акта

В правилах юридической техники используется термин «наименование правового акта» (или «название правового акта»). Некоторые региональные законы относят наименование правового акта к структурным элементам содержательной части правового акта. В других законах наименование правового акта называется в числе реквизитов и в содержательную часть не включается. Требования к наименованию правового акта, установленные в правилах юридической техники, сходны с требованиями, предъявляемыми в делопроизводственных правилах к заголовку к тексту. Наименование правового акта должно отражать его содержание и предмет правового регулирования. Оно должно быть кратким, точным и максимально информационно насыщенным.

Как отмечается в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, законодательные акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромождают законодательство, затрудняют систематизацию и понимание законодательных актов. Особенно они неудобны при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права, документах, статьях и т.д.

Приложения к правовому акту

Приложения являются неотъемлемой составной частью правового акта и имеют одинаковую с ним юридическую силу. В качестве приложения к правовому акту может выступать документ, который утверждается (вводится в действие) этим правовым актом: устав, регламент, положение, правила, инструкция и др. Как приложения к правовому акту могут оформляться также материалы в виде перечней, таблиц, образцов документов, графиков, схем, бланков и т.д. Если к правовому акту имеется несколько приложений, то они нумеруются арабскими цифрами.

Преамбула

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия правового акта, то в тексте дается вступительная часть – преамбула. Преамбула – самостоятельная часть правового акта, но она не является обязательной. Преамбула может состоять из абзацев.

Преамбула:

- не имеет наименования;
- не содержит нормативных предписаний;
- не делится на статьи;
- не содержит ссылки на другие правовые акты, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с изданием правового акта;
- не содержит определения каких-либо понятий;
- не формулирует предмет регулирования правового акта;
- не нумеруется.

Структурные единицы правового акта не могут иметь преамбулу.

Требования к текстам правовых актов

Можно выделить ряд требований к текстам правовых актов, которые являются типичными для правил юридической техники.

Текст правового акта должен соответствовать правилам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов нормативных правовых актов.

Изложение нормативного правового акта должно быть логичным, кратким и ясным, обеспечивающим простоту и доступность понимания, исключающим двоякое толкование.

Не допускается употребление сложных фраз, образных сравнений, эпитетов и метафор, а также устаревших и многозначных слов и выражений.

Слова и выражения в правовых актах используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в федеральном законодательстве.

В правовом акте даются определения используемых в нем юридических, технических и других специальных терминов, если без этого невозможно или затруднено его понимание.

Не допускается обозначение в правовых актах разных понятий одним термином или одного понятия разными терминами, если это специально не оговаривается в данном правовом акте.

Использование в нормативных правовых актах новых иностранных терминов и выражений допускается, если отсутствуют имеющие тот же смысл русские термины и выражения или термины иностранного происхождения, ставшие в русском языке общеупотребительными.

Употребление аббревиатур возможно лишь при условии их первоначальной расшифровки.

Формирование перечня (объектов, полномочий, в случае иных перечислений) в правовом акте должно определять его вид (исчерпывающий или примерный).

В случае закрепления в правовом акте условий, все из которых должны быть выполнены, не допускается использование союза «или». При перечислении условий, из которых достаточно выполнения лишь одного, не допускается использование союза «и».

Наименования

В правила юридической техники включаются положения, определяющие написание некоторых наименований. В них, например, указывается, что наименования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций, а также географические наименования и иные имена собственные пишутся в правовых актах с прописной буквы.

В правилах юридической техники содержатся положения, касающиеся использования примечаний. Включение в правовой акт примечаний к статьям, главам, разделам,

иным структурным элементам и правовому акту в целом не допускается. Такого рода положения включаются в правовой акт в качестве самостоятельных статей или непосредственно в текст того структурного элемента, к которому они относятся.

2.6. Экспертиза в правотворческом процессе.

Как уже было сказано выше, любой законодательный и нормативный правовой акт в процессе разработки и принятия подвергается некоторой профессиональной экспертизе.

В частности, рекомендации Министерства юстиции РФ прямо предусматривают правовую оценку следующих характеристик нормативного правового акта:

- форма акта,
- цели и задачи акта,
- предмет правового регулирования,
- компетенция органа, принявшего акт,
- соответствие содержащихся в акте норм действующему законодательству,
- порядок принятия и обнародования акта,
- соответствие акта требованиям юридической техники.

Лингвистическая экспертиза проводится на предмет соответствия применяемых формулировок нормам русского языка и в целях обеспечения единообразия понимания текста акта.

В последнее время в обязательном порядке проводится антикоррупционная экспертиза, порядок проведения которой установлен Правительством РФ (более подробно об этом см. в соответствующем разделе)

Как правило, проводится также экономическая оценка в плане расчета бюджетных затрат, которые потребуются для выполнения требований акта, однако при этом рассчитываются (опять же, как правило) только прямые затраты или доходы для соответствующего бюджета. Хотя, как известно, существует много косвенных (взаимосвязанных) экономических эффектов, которые через применение традиционного способа профессиональной экономической экспертизы выявить сложно, так как они требуют учета и стоимостной оценки различных социальных и иных эффектов от принятия акта.

Отраслевая профессиональная оценка на предмет соответствия принятым в отрасли нормам и правилам также может выявить только соответствие этим нормам и этим правилам, но и только.

В то же время, вопросы влияния на социальные, экологические и многие другие процессы остаются практически без внимания законодателей, реакция общества на те или иные нововведения в законодательстве изучается в недостаточной степени. Прогноз последствий, которые должны наступить от принятия того или иного нормативного акта, практически не разрабатывается, что делает современную систему законодательства в высокой степени неустойчивой и нуждающейся в постоянной корректировке ввиду выявления непредусмотренных негативных эффектов от принятия законодательных и иных актов.

Общественная экспертиза в этом плане должна быть логическим дополнением перечня видов экспертной оценки законодательных актов и проектов актов, так как она проводится общественными формированиями для обеспечения защиты общественных интересов и учитывает многие параметры (в том числе и так называемые общечеловеческие ценности).

2.7. Разработка социальных проектов как особый способ реализации государственной (муниципальной) социальной политики

В 1577 году в Риме под патронатом Папы Григория XIII была открыта первая академия изобразительных искусств в современном понимании – Академия Святого Луки. В академии проводились конкурсы. Объявления содержали требования к заданию, срок выполнения, состав конкурсной комиссии, а работы участников назывались *progetti*, то есть проекты. Развитие проектного (программного) подхода положено в работах основополож-

ника научного менеджмента американца Фредерика Тейлора (1856–1915). Его идея состояла в том, чтобы рассматривать производственный процесс как серию небольших операций, каждую из которых можно отдельно изучить и улучшить. Далее появились работы Генри Ганта (1861–1919), который разработал метод визуализации процесса реализации проекта в виде диаграммы, описывающей составляющие данный процесс задачи и последовательность их выполнения. Диаграмма Ганта и сейчас достаточно часто применяется в практике проектной деятельности.

Проект (программу) чаще всего определяют как комплекс действий, направленных на достижение конкретного результата за ограниченный период времени и имея ограниченное количество ресурсов. Именно эта ограниченность по времени и ресурсам и вызывает необходимость использования особых методов управления деятельностью в рамках проектов и программ. Программно-целевой метод все чаще применяется в практике государственного и муниципального управления, в том числе в российской.

При этом:

- под проектом понимается ограниченная во времени деятельность, направленная на создание уникального продукта или услуги; любая деятельность, имеющая четко определенную отправную точку и цели, достижение которых означает завершение деятельности,
- под программой понимается совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой, общей цели.

В отличие от проекта, программа предполагает больший масштаб и продолжительность деятельности и может включать несколько проектов.

Таким образом, программа или проект – это особая форма организации деятельности, отличающаяся тем, что она направлена на достижение запланированного конкретного результата заранее определенным способом, с использованием известного заранее и ограниченного количества ресурсов, в оговоренные заранее сроки.

Особенности разработки социальных проектов будут рассмотрены в тексте настоящего пособия. Здесь же следует отметить вот что.

В практике государственного управления чаще всего проектный подход применяется на грани между традиционной и четко установленной законодательством сферой государственного (муниципального) управления и сферой, которая по разным причинам еще не полностью входит в сферу государственного управления, либо в тех случаях, когда речь идет о государственной (муниципальной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций. В последнее десятилетие появилась и стала развиваться практика так называемого «бюджетирования, ориентированного на результат», т.е. формирования муниципальных и государственных бюджетов полностью на основе программного подхода.

Во всех этих случаях вопрос оценки эффективности реализации проектов (программ) – один из самых важных, так как речь идет о затратах бюджетных средств и иных ресурсов.

Экспертная оценка проекта (программы) – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах. Оценивание является одной из функций управления программой и предполагает как контроль за ее ходом и результатами, так и получение нового знания. Различные виды оценочной деятельности, к которым относятся программный аудит, мониторинг и оценка, строятся в соответствии с общими принципами и имеют свои отличительные особенности.

III. ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Основная цель проведения общественной экспертизы - учет и защита интересов граждан при принятии и реализации властных решений, повышение эффективности использования общественно значимых (государственных, муниципальных, частных) ресурсов во благо сообщества.

Общественная экспертиза должна проводиться в интересах как общества в целом, так и его отдельных социальных групп.

Основной смысл проведения общественной экспертной оценки - поиск вариантов решений социально значимых проблем, оптимизация этих решений, оценка реакции различных социальных групп на возможные варианты решений, прогнозирование и планирование социальной или управленческой деятельности.

Основная задача общественной экспертной деятельности - воспрепятствование принятию 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 общества решениями.

Объект общественной экспертизы – это формализованный документ или группа документов, описывающий и характеризующий какую-либо область общественного бытия. Формализация, т.е. закрепление на каком-либо носителе информации, является важнейшим признаком объекта общественной экспертизы. Например, распространенные в обществе мнения и слухи не могут быть объектом общественной экспертизы до тех пор, пока они не будут формализованы – например, с помощью социологического исследования.

Объектами общественной экспертизы могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- проекты нормативных правовых актов и органов местного самоуправления;
- иные акты органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов (организаций),
- социальные проекты и общественные инициативы, не имеющие нормативного правового характера.

Предмет общественной экспертизы

Под предметом общественной экспертизы понимается то содержание нормативного правового акта или иного документа (процесса, явления), которое изучается экспертами.

Предметом общественной экспертизы могут быть:

- отношения органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и граждан, возникающие в процессе разработки и реализации нормативных правовых актов;
- уровень реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного акта;
- совокупность действий, направленных на реализацию социального проекта (программы) и на достижение наилучшего общественного эффекта и обеспечение позитивных социальных изменений в обществе.

При проведении общественной экспертной оценки рекомендуется обращать внимание на следующие позиции:

- 1) соответствует ли акт требованиям действующего законодательства;
- 2) доступен ли акт для понимания и использования широкими слоями населения (понятны ли все термины и положения);
- 3) реалистичен ли акт, т.е. содержит ли он все нормы, позволяющие реализовать его на практике, не содержит ли пробелов в процедуре исполнения;
- 4) имеются ли в тексте акта неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения при реализации этого акта;

- 5) имеются ли в акте положения, которые могут способствовать коррупции при его реализации;
- 6) содействует ли акт достижению тех целей, которые в нем указаны;
- 7) соответствует ли обоснование акта данным статистического учета;
- 8) имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, органов власти и их должностных лиц) при реализации акта;
- 10) эффективен ли механизм реализации акта;
- 11) предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение акта.
- 12) предусмотрен ли механизм обратной связи между правотворческим органом, исполнителями и теми лицами или организациями, на которых отражается исполнение акта;
- 13) соответствует ли принимаемое решение политическим платформам партий и уставным интересам некоммерческих организаций.

Под субъектом общественной экспертизы понимается конкретный исполнитель (группа исполнителей), который проводит экспертный анализ и готовит экспертное заключение.

Субъектами общественной экспертизы могут являться:

- индивидуальные (персональные) эксперты;
- коллективные эксперты (экспертные группы либо организации).

Органы государственной власти и местного самоуправления, иные юридические лица, имеющие отношение к разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе, рассматриваются в качестве участников общественной экспертизы, но не являются ее субъектами. Эти структуры могут участвовать в организационном, материальном, информационном и консультативном обеспечении проведения экспертизы, в том числе в качестве заказчика.

Принципы проведения общественной экспертизы

Под принципами экспертной деятельности следует понимать общие, руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны этой деятельности, содержание всех видов экспертизы, правовое положение участников экспертной деятельности, обеспечивающие достижение ее целей.

К числу принципов экспертной деятельности следует отнести:

- 1) принцип законности экспертных процедур - процедура проведения экспертизы должна выполняться в соответствии с требованиями законодательства;
- 2) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина и юридического лица;
- 3) принцип научности и информационной всесторонности;
- 4) принцип системности;
- 5) принцип своевременности, оперативности, последовательности и непрерывности;
- 6) принцип полноты экспертного исследования;
- 7) принцип профессионализма и компетентности эксперта – эксперт должен соответствовать установленным профессиональным цензам;
- 8) принцип независимости эксперта - свои выводы эксперт должен формировать самостоятельно, независимо от интересов заказчика экспертизы.
- 9) принцип объективности экспертного исследования - выводы и заключения общественной экспертизы должны иметь обоснование, они не могут быть только выражением мнения эксперта по рассматриваемому вопросу;
- 10) принцип ответственности - эксперт несет ответственность за полноту, достоверность и объективность результатов исследования; и не несёт ответственность за реализацию рекомендаций своей экспертизы;
- 11) принцип гласности - результаты и общее описание методики проведения экспертизы не могут быть конфиденциальными, могут публиковаться в средствах массовой информации, доводится до сведения заинтересованных лиц и граждан любыми законными способами;
- 12) принцип авторства - экспертное заключение является авторским произведением, авторские права подлежат защите;

13) принцип вознаграждения – если работа экспертов выполняется по договору, одним из условий которого является оплата работы эксперта, то работа оплачивается независимо от того, удовлетворяют ли заказчика содержание, выводы и рекомендации экспертизы;

14) принцип невмешательства - эксперты только формируют экспертное заключение и не вмешиваются прямо в деятельность органов власти и управления или социальных структур, за исключением специально оговорённых случаев. Однако в случае, если экспертный анализ хода реализации (возможного принятия) объекта экспертизы выявил наступившие (возможные) негативные последствия для жизни и(или) здоровья граждан, а также при условии, что орган власти, к чьей компетенции относится устранение (предотвращение) данных последствий, в течение месяца после получения экспертного заключения не принял никаких мер, общественный эксперт обязан апеллировать к компетентным органам власти, а также к общественности для незамедлительного принятия мер, устраняющих данные последствия и причину их возникновения.

15) принцип общественного доверия - общественные эксперты должны обладать доверием общества;

16) принцип документальности - общественная экспертиза должна проводиться по документально зафиксированному объекту и действию, а также подтверждаться итоговым документом - заключением;

17) принцип соблюдения морально-этических норм.

Виды общественной экспертизы

По сферам общественных отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды.

Правовая экспертиза представляет собой специальное исследование, целью которого является оценка совместимости законопроекта с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, международными договорами Российской Федерации, определение его качества в части соблюдения требований юридической техники и др. Порядок проведения правовой экспертизы установлен, в частности, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29.10.2003 г. № 278 (ред. от 26.08.2008) «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Разработаны специальные научные методики ее проведения.

Антикоррупционная экспертиза. Правила и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 195 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 196. Субъекты Российской Федерации также разрабатывают свои правила проведения антикоррупционной экспертизы.

Экологическая экспертиза - под ней понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Экологическая экспертиза направлена на предотвращение негативного воздействия деятельности человека на окружающую среду, она является одной из наиболее «старых» в отечественной практике (Федеральный закон «Об экологической экспертизе» был принят в 1995 году).

Общественная экспертиза в социальной сфере направлена на выявление имеющихся (или возможных) негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума во всех отраслях социальной сферы. Она изучает, главным образом, отношения в обществе, и может иметь несколько фокусов:

- *социально-правовая общественная экспертиза* - установление соответствия исследуемых отношений общепризнанным нормам международного права, Конституции РФ и другим законным гражданским и общественным нормам. Этот вид общественной экспертизы должен установить, каким образом акт влияет на социально-экономическое, общественно-

политическое, морально-этическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп);

- *социально-культурная общественная экспертиза* - выявление возможных или имеющих негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума, таких, как установление культурно и исторически неоправданных изменений в общественных отношениях, нетолерантные отношения между социальными, культурно-этническими и религиозными группами, противоречие законодательства и общественной морали, и др.;

- *гендерная общественная экспертиза* - выявление неоправданных ограничений или преимуществ для граждан по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов;

- *социально-экономическая общественная экспертиза* - изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики.

Комплексная экспертиза

Общественная экспертиза может иметь комплексный характер, если она включает в себя несколько видов или все вышеперечисленные виды общественной экспертизы.

Права и обязанности субъектов экспертной деятельности

Права субъектов общественной экспертизы.

Общественные эксперты имеют следующие права:

- самостоятельно планировать и организовывать свою экспертную деятельность с соблюдением сроков и условий, оговоренных техническим заданием и договором на проведение экспертизы;

- запрашивать и получать у заказчика общественной экспертизы или при его содействии у других организаций любую информацию, необходимую для проведения качественной общественной экспертизы, за исключением информации, составляющей государственную тайну;

- формулировать особое мнение по объектам, подвергаемым экспертизе, прилагаемое к общему экспертному заключению, в случае его принципиального отличия от мнения, содержащегося в общем экспертном заключении;

- отказаться от проведения аналитического исследования объекта экспертизы на стадии определения исполнителя в случае, если общественный эксперт-аналитик не считает себя достаточно компетентным специалистом в том виде экспертизы (сфере отношений), которому должен быть подвергнут объект общественной экспертизы.

Заказчик общественной экспертизы имеет право до заключения договоров с экспертами отказаться от принятия на себя обязанностей заказчика такой экспертизы, а также право авторского использования итоговых документов общественной экспертизы.

Необходимо помнить, что на экспертное заключение распространяются нормы права такие же, как и на другие объекты интеллектуальной собственности. Поэтому очень важно оговорить порядок использования и права и обязанности сторон по использованию результатов экспертной работы.

Обязанности субъектов общественной экспертизы.

Общественные эксперты имеют следующие обязанности:

- соблюдать этические нормы;

- соблюдать требования законодательства Российской Федерации об экспертизе в той сфере, в которой он является специалистом и обладает научными и (или) практическими познаниями;

- соблюдать установленные заказчиком общественной экспертизы порядок и сроки осуществления экспертизы;

- предоставлять заказчику в печатном и электронном виде тексты экспертных заключений;

- в случае, если экспертный анализ хода реализации (возможного принятия) объекта экспертизы выявил наступившие (возможные) негативные последствия для жизни и(или) здоровья граждан, а также при условии, что орган власти, к чьей компетенции относится

устранение (предотвращение) данных последствий, в течение месяца после получения экспертного заключения не принял никаких мер, общественный эксперт обязан апеллировать к компетентным органам власти, а также к общественности для незамедлительного принятия мер, устраняющих данные последствия и причину их возникновения.

Заказчик общественной экспертизы обязан обеспечивать организационную, методическую и информационную поддержку проведения экспертизы, предоставлять в распоряжение общественного эксперта полный пакет всех имеющих отношение к объекту экспертизы документов, включая обоснование инициативы по проведению общественной экспертизы, дополнительные сведения, расчеты, разработки, за исключением сведений, содержащих государственную или иную охраняемую Законом тайну.

IV. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ

4.1. Этапы проведения общественной экспертной оценки

Как правило, процедуру экспертной работы можно подразделить на несколько этапов.

1 этап: постановка проблемы

Выбор проблемы осуществляется, исходя из потребностей какого-либо органа власти или общественной группы. Например, у органа власти возникает необходимость изменить правила в какой-либо сфере общественных отношений. Понимая, что предполагаемое изменение правил неизбежно повлечет за собой некую общественную реакцию (она может быть как позитивной, так и негативной), орган власти формулирует проблему, в отношении которой предлагает провести общественную экспертизу. Второй пример: некая общественная группа может быть не удовлетворена ситуацией в какой-либо сфере жизнедеятельности (например, чрезмерно завышенными расходами на оплату коммунальных услуг, или недостаточно высоким качеством образования и воспитания детей, и др.) Чтобы найти корни этой проблемы и пути ее решения, проводится общественная экспертиза действующих правил в данной сфере жизнедеятельности общества.

2 этап - подготовка к проведению общественной экспертизы

Инициатива по проведению общественной экспертной оценки может принадлежать как органам власти, так и любым гражданским формированиям. Как правило, в первом случае заключается договор на проведение таких работ, в котором указываются все существенные элементы и условия экспертного процесса. Во втором случае работа может осуществляться без оформления договорной документации.

На этом этапе осуществляется согласование организационных вопросов:

- определяется эксперт либо состав экспертной группы из числа общественных экспертов, обладающих необходимой подготовкой;
- решаются вопросы об условиях проведения экспертизы (объем и сроки проведения работ, платность либо безвозмездный характер работ, состав итоговых материалов);
- заключаются договора на проведение общественной экспертизы либо информация о проведении общественной экспертизы доводится до сведения заинтересованных сторон. При желании, информация о начале проведения общественной экспертизы может быть опубликована для всеобщего ознакомления. Договор на проведение экспертной оценки составляется, как правило, по образцу типового договора на оказание услуг, хотя могут применяться и другие формы договорных отношений.

Необходимо помнить, что на экспертное заключение распространяются нормы права такие же, как и на другие объекты интеллектуальной собственности. Поэтому очень важно оговорить в договоре порядок использования и права и обязанности сторон по использованию результатов экспертной работы.

При планировании работ по проведению общественной экспертизы необходимо составить план-график, учитывающий затраты времени на выполнение конкретных мероприятий и содержащий некоторый лимит времени на форс-мажорные обстоятельства, которые могут возникнуть непредвиденно и не по вине эксперта.

3 этап - проведение общественной экспертизы

Этот этап включает в себя несколько промежуточных стадий работы.

Стадия 1. Подготовительные работы.

На этой стадии заказчик разрабатывает техническое задание на проведение экспертизы.

В техническом задании указываются следующие обязательные позиции:

- вид экспертизы (социально-культурная, или экономическая, или др.);
- цель экспертизы (например, спрогнозировать социальные последствия от принятия законодательного акта, или выработать рекомендации по усовершенствованию дейст-

вующего нормативного акта, или любая другая цель, в зависимости от потребностей заказчика);

- объект, подлежащий экспертизе (объектом может быть нормативный правовой акт или проект акта, бизнес-проект, социальный процесс и др.)
- сроки проведения экспертизы (начало и конец работ, при необходимости указываются сроки завершения промежуточных этапов работы);
- период, подлежащий оценке (либо конкретный период времени, либо весь период действия объекта экспертизы, либо период, для которого характерна определенная социально-экономическая ситуация);
- задачи эксперта (что конкретно должен сделать эксперт);
- источники информации (указывается вид источников информации и определяется, какой информацией заказчик снабжает эксперта, а какую информацию эксперт получает самостоятельно доступными для него способами);
- ресурсное обеспечение (кто, в каком объеме и в какие сроки снабжает эксперта организационно-техническими ресурсами – бумагой, иными расходными материалами, доступом в интернет и др.);
- права и обязанности эксперта и заказчика экспертизы;
- ожидаемый результат экспертизы, вид и требования к итоговому документу (заключению по итогам проведения общественной экспертизы).

В техническом задании могут указываться и другие позиции, например, перечень и характеристика целевых групп, методы экспертизы и фокусы оценки (деятельность; воздействие; устойчивость; развитие; и др.), однако практика показывает, что эти позиции вырабатываются и уточняются уже при проведении экспертизы – тогда, когда эксперт более подробно знакомится с содержанием работы.

Могут быть такие ситуации, когда заказчик только определяет проблему, а техническое задание формирует эксперт на основе предварительного изучения ситуации, или же техническое задание формируется совместно заказчиком и экспертом.

В таком случае вопросы для экспертной оценки могут быть взяты из предлагаемых к оценке документов, например, так:

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ

на проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов Самарской области, регулирующих вопросы патриотического и духовно-нравственного воспитания

1. Концепция патриотического воспитания населения в Самарской области устанавливает несколько направлений патриотического воспитания, а именно: военно-патриотическое, гражданское, духовно-нравственное, историко-краеведческое.

Вопрос: Каким образом перечисленные направления учитываются в мероприятиях органов государственной власти и органов местного самоуправления? Каким образом перечисленные направления соотносятся с федеральными направлениями ПДВ?

В любом случае, техническое задание должно быть согласовано с экспертом.

Вторым обязательным элементом подготовительной стадии является передача эксперту информации (документов, статистических данных, результатов ранее проведенных социологических исследований и др.) и ресурсов, которые определены в техническом задании.

Стадия 2. Проведение общественной экспертизы

На данной стадии, эксперт прежде всего изучает имеющуюся у него первичную информацию (особенно, если таковая передана ему заказчиком), вырабатывает перечень информации (в том числе вопросов к содержанию изучаемого акта), поиск которой он должен осуществить самостоятельно в ходе общественной экспертизы, используя доступные ему методы и средства.

При формировании вопросов рекомендуется руководствоваться приведенным ниже примерным списком вопросов для проведения экспертного исследования и соответствующих источников информации. В таблице также указаны возможные методы получения необходимой информации, соответствующие каждому вопросу.

Таблица 1.

Вопросы к содержанию изучаемого акта (объекта экспертизы)	Источники информации	Методы получения информации
Какие основные интересы и общественные отношения регулируются объектом экспертизы?	1. Содержание объекта экспертизы (нормативного правового акта, программы и др.) 2. Содержание иных документов, если объект экспертизы содержит отсылки к таким документам или входит в состав группы взаимосвязанных документов.	Анализ документов.
Какие социальные группы испытывают на себе основные последствия реализации объекта общественной экспертизы (акта, проекта, программы)?	1. Содержание объекта экспертизы (нормативного правового акта, программы и др.). <i>Следует учитывать, что группы могут быть как прямыми (например, инвалиды), так и косвенными (например, члены семей инвалидов), но и та, и другая группы будут испытывать на себе последствия реализации акта, даже если косвенная группа в акте не упоминается.</i>	1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Социологический опрос.
Что именно теряют или приобретают эти социальные группы в результате применения акта?	1. Статистическая отчетность (сравнивается период действия акта и контрольный период времени, когда акт еще не действовал). 2. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Сравнение (сравниваются условия жизнедеятельности групп до начала применения акта и в процессе его применения); 3) Социологический опрос. 4) Экономический анализ.
Насколько обоснована указанная в акте проблема?	1. Содержание объекта экспертизы (соответствующий раздел акта). 2. Статистическая отчетность. 3. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Мотивационный анализ. 2. Анализ обоснований (в том числе - какие системы анализа были применены (PEST, SWOT, другие), какие данные привлекались

		для обоснования и почему именно эти).
Какие процессы могут начаться в результате решения проблемы или при оставлении ее без внимания?	1. Результаты социологических исследований. 2. Экспертные мнения, в том числе данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).	1. Социологический опрос. 2. Деловая игра. 3. Фокус-группа.
Каковы могут быть экологические, социальные, экономические, технологические и управленческие последствия проблемы и какие потребуются меры по компенсации ущерба?	1. Экспертные мнения, в том числе данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет). 2. Данные социологических исследований.	1. Анализ информации (технологический анализ, экономический анализ и др.) 2. Деловая игра. 3. Фокус-группа.
Соответствует ли анализируемый документ высшим достижениям человеческого духа и научной мысли?	1. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Анализ информации.
Есть ли разумные альтернативы (иные способы решения проблемы) в контексте реальной ситуации и прогноза на будущее?	1. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Сравнение со способами решения проблемы, применяемыми в иных местах. 2. Технологический анализ. 3. Фокус-группа.
Имеются ли в акте скрытые мотивы и намерения (т.е. истинные цели разработчиков, субъектов воли), и насколько они могут снизить эффект от реализации акта?	1. Содержание объекта экспертизы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Мотивационный анализ. 2. Структурный анализ. 3. Моделирование. 4. Фокус-группа. 5. Эксперимент.
Соответствует ли объект экспертизы требованиям законодательства?	1. Содержание объекта экспертизы. 2. Иные акты, с которыми связан изучаемый акт.	1. Анализ. 2. Сравнение.
Доступен ли объект экспертизы для понимания и использования населением?	1. Содержание объекта экспертизы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований.	1. Контент-анализ экспертных мнений. 2. Фокус-группа.
Реалистичен ли объект экспертизы (имеются ли в нем все нормы, позволяющие реализовать его на практике, а также проблемы в процедуре испол-	1. Содержание объекта экспертизы.	1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ экспертных мнений.

нения)?		
Имеются ли в акте неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения, возникающие при реализации акта?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ экспертных мнений. 3. Фокус-группа. 4. Деловая игра.
Имеются ли в акте положения, которые могут способствовать коррупции?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ экспертных мнений. 3. Фокус-группа. 4. Деловая игра.
Адекватен ли механизм реализации акта достижению тех целей, которые в нем указаны?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы. 2. Данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Технологический анализ. 2. Структурный анализ. 3. Сравнение. 4. Моделирование. 5. Эксперимент.
Имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, а также органов и должностных лиц) при реализации акта?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ. 2. Деловая игра.
Предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение требований, установленных данным актом?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ.
Реализованы ли цели, задачи, выполнены ли мероприятия, достигнут ли запланированный результат?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы и взаимосвязанных с ним документов (в том числе официальных отчетов). 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований и статистической отчетности. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Структурный анализ (в том числе акта и отчетов о его исполнении). 2. Контент-анализ экспертных мнений. 3. Контент-анализ отчетов об исполнении акта. 4. Фокус-группа. 5. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).
Как соотносятся затраченные средства с полученным результатом?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Содержание объекта экспертизы и взаимосвязанных с ним документов (в том числе официальных отчетов). 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований и статистической 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экономический анализ. 2. Структурный анализ (в том числе акта и отчетов о его исполнении). 3. Контент-анализ экспертных мнений.

	отчетности.	4. Контент-анализ отчетов об исполнении акта. 5. Фокус-группа. 6. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).
--	-------------	---

После проведения указанной выше работы разрабатываются инструменты для общественной экспертизы (бланки анкет, структуры интервью, таблицы для наблюдения или контент-анализа и др.), определяются целевые группы (как первичные, так и косвенные) и осуществляется выбор источников информации.

Имея на руках разработанные и изготовленные в нужном количестве экземпляров инструменты исследования, а также представляя, какими источниками информации (кроме результатов социологических исследований) можно пользоваться, эксперт должен приступить к сбору информации для проведения общественной экспертизы. Обработка полученных количественных и качественных данных с применением всех необходимых методов исследования позволяет сформировать аргументированные выводы и выработать предложения.

Завершающим действием на данной стадии является подготовка заключения общественной экспертизы (доклада) с использованием текстовой, цифровой и графической информации. Отчет о результатах общественной экспертизы направляется в органы, принявшие рассматриваемый акт, в СМИ и в общественные структуры, участвовавшие в экспертизе (этот перечень может ограничиваться условиями договора).

4 этап - продвижение результатов общественной экспертизы

На этом этапе обычно проводятся работы, позволяющие применить результаты общественной экспертизы, реализовать предложения экспертов. Что это должны быть за работы, определяется в зависимости от условий договора и потребностей экспертов. В частности, может быть организовано проведение "переговорных площадок" с представителями органов власти и органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства, на предмет предъявления тех позиций в акте, которые вызывают беспокойство общественности, и выработки возможных действий по изменению ситуации.

Обязательным условием проведения общественной экспертизы является мониторинг действий по изменению ситуации, осуществляемых уполномоченными органами, и выработка плана дальнейших мероприятий.

4.2. Получение и использование информации при проведении общественной экспертной оценки

Особенно необходимо обратить внимание на методы сбора информации для объективизации исследования. При проведении общественной экспертизы используется, как правило, информация, имеющаяся в открытых источниках, а именно:

- в законодательных (нормативных правовых) актах;
- в информационных материалах органов государственной власти и местного самоуправления (публичных отчетах, сообщениях и др.);
- в сети Интернет (при использовании такой информации обязательно указывается ссылка на местоположение (адрес) информации в сети);
- в средствах массовой информации (с указанием источника и даты опубликования),
- в профессиональных сообществах (в организациях медицинских работников, инженеров, культурных сообществах и др.);
- в иных источниках, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

Использование информации, получение которой требует наличия специальных разрешений или прохождения специальных процедур, должно применяться в тех случаях, когда заказчиком общественной экспертизы являются органы (организации), располагающие такими данными или имеющие иную возможность их получения.

Для получения необходимой информации эксперт может обратиться с запросом в соответствующие органы и организации. При этом нужно руководствоваться федеральным законом № 59 «О порядке работы с обращениями граждан», в соответствии с которым гражданину не может быть отказано в получении запрашиваемой информации, если только она не охраняется законодательством.

Количественная и качественная информация, используемая в ходе общественного экспертного исследования, должна обладать рядом свойств, а именно:

- быть адресной, взятой из достоверного источника (например, слухи – это не информация, они могут лишь показать настроения в обществе);
- быть однозначной, не допускать различных трактовок;
- быть убедительной, показывать преимущественную ситуацию в обществе, но в то же время учитывать ситуацию в различных отклоняющихся (маргинальных) группах общества.

Обязательным требованием к используемой информации является достоверность и подтверждаемость. Информацию, полученная с помощью опросов, анкетирования и других социологических методов, можно считать достоверной, если методы ее получения соответствовали общепринятым правилам применения данных методов.

При этом необходимо формировать список использованных источников информации с обязательным указанием реквизитов документов (для интернет-сайтов лучше прикладывать к экспертному заключению распечатки соответствующих страниц, так как их содержимое и IP-адреса зачастую меняются).

V. ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

5.1. Состав рабочих материалов

К рабочим материалам общественного эксперта относятся:

- 1) все исходные материалы, послужившие основанием для формирования задания на проведение общественной экспертизы. Они могут быть оформлены в виде реестра с приложенными к нему оригиналами или копиями документов;
- 2) инструменты (образцы анкет, структуры интервью и др.);
- 3) фактические данные (заполненные анкеты, образцы исследуемых документов и др.);
- 4) протоколы заседаний экспертной комиссии (если экспертиза проводится коллективом экспертов);
- 5) переписка;
- 6) договорная документация, индивидуальные соглашения с экспертами и другие правовые документы;
- 6) итоговые документы (заключение общественной экспертизы).

5.2. Структура экспертного заключения

Рекомендуемая структура экспертного заключения имеет следующий вид:

1. Резюме отчета (основания для проведения экспертизы, цель, задачи, выводы и рекомендации общественной экспертизы).
2. Введение.
 - 2.1. Исходные положения.
 - 2.2. Цель, задачи и критерии экспертной оценки.
 - 2.3. Вид экспертной оценки.
 - 2.4. Объем работы, проведенной экспертом.
 - 2.5. Методы и инструменты для сбора данных.
 - 2.6. Способы получения и анализа информации.
 - 2.7. Процедура выбора источников информации. Перечень источников информации.
 - 2.8. Характеристика целевых групп. Методы определения выборки.
- 2.9. Дополнительные условия и требования, учитываемые при проведении общественной экспертной оценки.
3. Результаты экспертной оценки, выводы и обоснования.
4. Рекомендации по итогам экспертной оценки.
5. Приложения (образцы анкет, информации и др.)

5.3. Срок хранения экспертных материалов

Если общественная экспертиза проводится на основании договора с заказчиком, вопросы использования и сроки хранения документации желательно оговорить в соответствующем разделе договора. Если же договорных отношений нет, то сроки хранения документов определяются самим экспертом. Рекомендуется экспертное заключение и все использованные при его подготовке рабочие материалы хранить до полного разрешения вопроса, в отношении которого была проведена общественная экспертиза (но не менее 3 лет). Эти документы, как правило, хранятся в делах организации. При наличии такой возможности, экспертные заключения могут быть переданы в муниципальный архив.

VI. МЕТОДЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Методология общественной экспертизы представляет особый интерес. С одной стороны, общественная экспертиза включает в себя (и основывается) на всем достигнутом потенциале экспертной практики, с другой, она имеет ярко выраженные отличия от традиционной методологии экспертизы:

- во-первых, потребность в проведении общественной экспертизы определяется не столько юридической необходимостью, сколько общественной потребностью, то есть проблемой;

- во-вторых, заказчиком экспертизы часто являются не государственные органы и иные юридические лица, а общество в лице более или менее упорядоченных общественных формирований;

- в-третьих, методология общественной экспертизы постоянно расширяется за счет привнесения в нее иных методов из самых разных отраслей науки и практики.

Методы общественной экспертизы основываются на соответствующих научных методах, характере и свойствах объекта экспертизы, на опыте решения практических задач, в том числе на разработанных самим экспертом правилах и приемах изучения объектов экспертизы.

Принято различать методы исследования, применяемые в науке при разработке теоретических и экспериментальных проблем, и методы, применяемые в экспертной деятельности. Однако это деление весьма условно, так как используемые в экспертной практике методы также имеют научный характер, поскольку основываются на достижениях науки и техники. Научная обоснованность экспертного метода, т.е. его надежность с точки зрения получения достоверных результатов, имеет важное значение для его практического применения.

В структуре экспертного метода необходимы три элемента - обосновывающая, операционная и техническая части. Обосновывающая часть содержит изложение научной базы, на которой создан метод, и представление о результате его применения. В операционную часть входят действия, операции и приемы осуществления метода. Техническая часть включает различные материальные средства и приборы, которые позволят реализовать метод. В экспертной практике нередки случаи применения комплекса методов исследования.

Экспертные методы можно подразделить на несколько крупных подгрупп.

6.1. Диалектический метод.

Диалектический метод является базой для развития всей структуры методов экспертизы. Он включает в себя широко используемые в экспертной практике такие способы познания, как анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция, дедукция и др.

Вся совокупность методов экспертизы делится на индуктивные и дедуктивные, аналитические и синтетические.

Индукция и дедукция - это парные, взаимосвязанные способы познания, причем первое - это способ познания от частного к общему, второе - способ рассуждения, когда вывод строится от общего к частному. Непосредственной основой индуктивного умозаключения является повторяемость явлений действительности, их свойств и признаков. Обнаруживая сходные признаки у многих объектов, можно сделать вывод, что эти признаки присущи всем предметам определенного класса. Дедукция же часто используется для того, чтобы получить в явном виде ту информацию, которая не явно предполагается. Дедуктивный процесс начинается с общих положений и заканчивается применением общей истины к тому или другому частному случаю.

Метод анализа состоит в расчленении целого на части, системы на остальные ее элементы. Синтезирующее исследование состоит в интеграции отдельных элементов. Это метод систематизации, в результате применения которого получают новое знание. Эти два

метода также взаимосвязаны. Синтез немислим без анализа, т.е. без операции расчленения и выявления отдельных элементов целого, представляющего объект исследования.

6.2. Общенаучные методы.

Второй уровень методологии – это общенаучные методы, т.е. система определенных приемов, правил, рекомендаций по изучению конкретных объектов, явлений, предметов, фактов.

Общенаучные методы - это универсальные методы исследования, так как каждый из них может использоваться для решения большой группы вопросов. К ним относятся:

1) наблюдение - непосредственное восприятие какого-либо объекта, явления, процесса, осуществляемое преднамеренно и целенаправленно с целью его изучения. Результаты научного наблюдения фиксируются по определенной системе, а информация, получаемая в результате наблюдения, должна поддаваться контролю на обоснованность и устойчивость. Контроль может осуществляться путем либо повторного наблюдения, либо применения иных методов исследования (например, эксперимента). Наблюдение может проводиться как в естественных для объекта изучения условиях, так и в лабораторных условиях.

Наблюдение позволяет получить «срез» знаний о наблюдаемом явлении или процессе в его динамике, позволяет как бы «схватить» живую жизнь. В результате получают интересные материалы. Под наблюдением в оценке программ, также как и в социологии или психологии, подразумевают регистрацию событий очевидцем.

Метод наблюдения основан на естественной способности человека видеть и слышать. Однако, для эффективного использования этого метода при сборе данных в рамках оценки программы необходима тщательная подготовка. Первый вопрос, на который нужно ответить: «Что наблюдать? Как выбрать объекты для наблюдения?» Отправной точкой, как и в случае других методов, служат вопросы задания на проведение оценки. В качестве объектов наблюдения необходимо выбрать информационно насыщенные с точки зрения задания на проведение оценки события, процессы, ситуации.

Наблюдатель, начавший сбор данных без предварительной подготовки, рискует оказаться перегруженным информацией, не обязательно значимой для проведения оценки. Поэтому после выбора объекта наблюдения необходимо продумать, на что именно следует обращать внимание в процессе наблюдения. И здесь мы тоже будем руководствоваться вопросами задания. Например, для нас могут иметь значение определенные взаимодействия между людьми, физическое окружение, поведение отдельных людей в определенных ситуациях и т.д. То есть, нужно решить, что именно нам искать в «океане» информации.

С другой стороны, важно оставаться открытым к восприятию новых важных данных, спланировать получение которых невозможно. Важно заранее продумать, как регистрировать данные наблюдения, поскольку использование традиционного блокнота и авторучки в этом случае будет не всегда уместно, удобно и достаточно.

Чтобы избежать ошибок, нужно также помнить о возможном влиянии наблюдателя на происходящее. Например, взрослый человек, наблюдающий за поведением детей в детском саду, поначалу будет наблюдать не что иное, как их реакцию на его появление. Для получения искомой информации о поведении детей в естественных условиях наблюдатель должен вначале стать для них «мебелью». И только после этого начинать сбор данных.

Пример инструмента для наблюдения (карточка наблюдения):

КАРТОЧКА НАБЛЮДЕНИЯ № _____

Где проводилось _____

Дата _____ Время _____

Кто проводил _____

Новые элементы ситуации	Реакция членов группы				Примечание наблюдателя
	а	б	в	г	
Появление в группе нового человека (описание его)	Совершенно равнодушен	Трудно определить реакцию	Оживляется, вступает в разговор с ним	Делает вид, что не замечает никого	«Г» - украдкой посматривает

Для объективизации материалов наблюдения можно использовать также, например, фотографирование.

Шкала оценки, представленная фотографиями, а не описанием, может дать более точное определение оценочного балла. Наблюдателям выдают набор фотографий, по несколько для каждого балла шкалы, и учат им пользоваться. Например, даются фотопримеры каждого уровня состояния дорог, и каждый фотопример соответствует определенному баллу:

- Отличное - 5
- Хорошее - 4
- Удовлетворительное – 3
- Требуется ремонт - 2
- Ремонт невозможен - 1

2) измерение - совокупность действий, выполняемых при помощи средств измерений в целях нахождения числового значения величины в принятых единицах измерения. При измерении путем сравнения исследуемой величины с однородной ей величиной (обычно принимаемой за единицу измерения и называемую “мерой”) устанавливают количественное соотношение известной и неизвестной величин. Объектами измерения являются различные характеристики предметов, явлений, процессов;

Важно, чтобы единицы измерения были установлены заранее в соизмеримых величинах.

3) описание - фиксирование обобщенных результатов наблюдения, измерения с помощью средств письменной речи, указание на признаки объекта. Такое описание всегда упорядоченное, поскольку используется принятая терминология обозначения результатов наблюдения или измерения объекта и система указания в описании признаков, свойств объекта;

4) эксперимент - опытное действие, специально осуществляемое для искусственного неоднократного изменения условий наблюдения объекта или явления с целью выявления природы, сущности свойств, характеристик и других особенностей наблюдаемого объекта или явления.

Эксперимент заключается в изучении интересующих эксперта процессов в условиях, максимально близких к условиям, имевшим место в момент происшедшего события, с учетом возможной вариационности. Наблюдаемым и эффективным эксперимент может быть при соблюдении единства трех моментов: технического и теоретического базиса, его подготовки и проведения; упорядоченности, систематизированности проводимых опытов; получения выводов, подтверждающих или опровергающих экспертную гипотезу, существовавшую до проведения эксперимента.

5) моделирование - опосредованное исследование закономерностей изучаемого объекта в основном в тех случаях, когда он недоступен для непосредственного изучения. Моделью может быть любой образ какого-либо объекта, процесса или явления.

При проведении общественной экспертизы могут использоваться различные общенаучные, социологические и иные методы исследования, освоенные экспертами. В обязательном порядке должен проводиться анализ содержания исследуемого акта в контексте правового поля и достоверных статистических данных. При этом обоснование необходимости принятия данного акта и прогнозируемые результаты применения этого акта на практике сопоставляются с результатами социологических исследований, показывающих преимущественные настроения и реальную ситуацию в обществе.

6.3. Социологические методы исследования.

Социологические методы исследования и сбора информации наиболее часто применяются в практике экспертной оценки и позволяют получить достаточно достоверные сведения.

Социологическое исследование - это система логически последовательных методологических, методических и организационно-технических процедур, связанных между собой единой целью - получить объективно-достоверные данные об изучаемом социальном процессе или явлении для их последующего использования в практике.

Конкретные социологические исследования позволяют:

- получить отражение реального состояния социальных явлений и процессов в обществе, снять «снимок состояния»;
- выявить имеющиеся противоречия и тенденции развития социальных отношений;
- дать прогноз социальных ситуаций;
- определить оптимальные пути воздействия на тенденции общественного развития и разрешения противоречий;
- осуществлять действенный контроль за состоянием дел в различных сферах общественной жизни и «обратную связь».

Проведение социологического исследования состоит из последовательных этапов:

- подготовка исследования, разработка программы;
- сбор первичной социологической информации;
- обработка материалов;
- анализ информации, подготовка отчета по итогам социологического исследования, выводы и рекомендации.

Программа исследования включает ряд элементов: определение *проблемы* исследования, формирование *цели* и *задач* исследования, разработка *гипотезы*, характеристику *понятийных* и *эмпирических индикаторов*, выявление *объекта исследования, инструментарий*.

Объект исследования составляет та или иная общность людей, отражающих какую-либо социальную проблему. Вся общность, на которую распространяются исследования, носит название *генеральной совокупности*.

Но поскольку абсолютное большинство исследований носит не сплошной характер, а выборочный, то очень важно грамотно, по определенным правилам отобрать необходимое количество людей для опроса, т. е. провести выборку. В этом случае микромоделью генеральной совокупности является *выборочная совокупность*, т. е. отобранное по строго заданному правилу определенное число элементов генеральной совокупности, подлежащее непосредственному исследованию.

Применяются следующие основные методы выборки:

- *метод механической выборки* - из генеральной совокупности через равные промежутки отбирается необходимое количество респондентов (например, каждый 10-й);
- *метод серийной выборки* - генеральная совокупность разбивается на однородные части и из каждой части пропорционально отбираются единицы для обследования (например по 20% респондентов из каждой части);

- *метод гнездовой выборки* - в качестве единиц отбора выступают не отдельные респонденты, а группы с последующим сплошным опросом этих групп;
- *метод основного массива* - опрашивается 60—70% генеральной совокупности;
- *метод квотной выборки* - наиболее сложный метод, применяемый при большой генеральной совокупности и требующий для отбора респондентов использования не менее 4-х признаков.

Репрезентативным считается такое исследование, при котором отклонение в выборочной совокупности по контрольным признакам не превышает 5%. Практика работы социологов позволяет с достаточной надежностью проводить репрезентативные опросы, руководствуясь элементарными правилами. При пилотажном опросе небольшой генеральной совокупности (например, в рамках группы студентов численностью до 100—250 чел.) репрезентативным будет сплошное анкетирование. В масштабах вуза достаточно будет опросить 25% от общего числа студентов.

Наиболее распространенным *методом сбора социологической информации* является *опрос*. Существует несколько видов опроса, прежде всего анкетирование и интервьюирование.

Анкетирование. Предполагает самостоятельное заполнение анкеты респондентами. Возможно индивидуальное и групповое анкетирование, очное и заочное. Примером заочного анкетирования является почтовый опрос или опрос через газету.

Интервьюирование представляет собой личное общение социолога с респондентом, когда он задает вопросы и записывает ответы респондента.

Существует несколько разновидностей интервьюирования: *прямое* (когда социолог непосредственно беседует с респондентом); *опосредованное* (беседа по телефону); *формализованное* (заранее разрабатывается вопросник); *фокусированное* (в центр внимания ставится конкретное явление); *свободное* интервью (свободная беседа без заранее заданной темы).

Данный вид опроса требует определенной профессиональной подготовки. Используется, как правило, журналистами. Положительным моментом является живое общение. Но вместе с тем при этом утрачивается анонимность, характерная для анкетирования, что может привести к получению менее искренних ответов. В настоящее время широкое распространение получило телефонное интервью.

Большинство жителей нашего региона не имеют опыта участия в интервью и могут испытывать определенный дискомфорт в такой ситуации. У приглашенного на интервью сотрудника проекта (программы) могут возникать следующие типичные вопросы:

- *Почему проводится оценка?*
- *К чему она приведет?*
- *Кто заказчик?*
- *Какие материалы я должен предоставить?*
- *Можно ли будет познакомиться с отчетом о результатах оценки?*
- *Кто будет проинформирован о результатах?*
- *Почему выбрали именно меня?*
- *С кем еще вы хотите побеседовать, кроме меня?*
- *Какой опыт у консультанта, проводящего оценку?*
- *Чем раньше занимался этот человек? Где и кем он работает?*
- *Могу ли я отказаться от интервью? Не отвечать на некоторые вопросы?*
- *Будет ли сохранена анонимность?*

Понятно, что многие из этих вопросов вслух заданы не будут. Это не означает, однако, что люди не хотят знать ответы на них. Поэтому важнейшим шагом при проведении оценки является открытое и подробное объяснение того, что происходит, с какой целью, каковы «правила игры» и т.п. Другими словами, необходимо дать ответы на вопросы, которые возникают или могут возникнуть у респондентов, причем сделать это нужно до начала интервью. Оптимальным вариантом для этого является встреча с коллективом программы, на которой руководитель программы представляет консультантов, а те, в свою

очередь, рассказывают сотрудникам программы об оценке вообще и о своей миссии в частности. В ходе этой встречи следует запланировать возможность ответов на вопросы сотрудников. Такой разговор создает благоприятные условия для дальнейшей работы. Еще один практический аспект проведения интервью, на который необходимо обратить внимание, это необходимость тщательного формулирования вопросов. Хотя во время интервью можно что-то уточнять, дополнять и корректировать, хорошо выполненная консультантом «домашняя работа» лишней не будет никогда.

Преимущества опросов заключаются в следующем. Очень часто опрос — это наиболее целесообразный, если не единственный возможный, способ получения информации о некоторых результатах. В частности, большую часть информации нельзя получить из других источников. Опросы обеспечивают прямую связь с клиентами, что не только дает важную информацию, но и повышает доверие к программе.

Через опрос клиентов можно получить следующую информацию:

1. Состояние клиента и его мнение об услуге после ее получения, а также результаты предоставления услуг.
2. Действия или поведение клиента после получения услуг программы.
3. Общая удовлетворенность услугами.
4. Оценка отдельных параметров качества услуг.
5. Степень полезности услуг.
6. Степень информированности об услугах.
7. Причины недовольства услугами или отказа от них.
8. Предложения по улучшению услуг.
9. Демографическая характеристика клиентов.

Недостатки опросов клиентов заключаются в том, что опросы требуют специальных знаний, особенно для разработки анкет, плана выборки и для подготовки интервьюеров. Опросы могут потребовать больше времени и средств, чем другие формы сбора данных, особенно если для их проведения привлекаются подрядчики.

Информация, основанная на ощущениях и памяти респондентов, может быть менее убедительной, чем та, что содержится в административных отчетах.

Некоторые клиенты могут не захотеть отвечать на вопросы или не дадут честных ответов. Эта проблема может быть частично решена за счет хорошо сформулированных вопросов и квалифицированного ведения интервью. Кроме того, она также решается в процессе регулярного мониторинга результативности, предполагающего, что доля не склонных к сотрудничеству лиц в каждом случае одинакова и не оказывает существенного влияния на динамику отслеживаемых изменений.

Вопросы можно разделить на пять основных категорий:

1. Вопросы, относящиеся к результатам предоставления услуг. Ответы на эти вопросы могут использоваться при разработке показателей результативности. Вопросы должны касаться конкретных характеристик услуг (для выявления возможных проблем) и общей оценки услуг.

2. Вопросы о виде и объеме услуг. В некоторых случаях объем услуг может рассматриваться как показатель результативности (например, для определения числа граждан, воспользовавшихся парком, библиотекой или общественным транспортом за прошедший месяц). Эти данные могут использоваться для сопоставления результатов предоставления услуг с видом и объемом услуг, полученных респондентами. Если предоставляющая услуги организация связывает информацию об услугах, которая содержится в документах, с ответами отдельных респондентов, то можно использовать данные административных отчетов. Это позволяет сделать анкету короче и получить заведомо более точные ответы, поскольку они не основаны на субъективных впечатлениях респондентов.

3. Диагностические вопросы. Эти вопросы задаются для выяснения того, почему выставлены те или иные оценки, особенно неудовлетворительные. Помимо использования в процессе мониторинга результативности, отредактированный список ответов должен пре-

доставляться персоналу программы, естественно в анонимной форме, для выявления необходимых улучшений.

4. Вопросы, касающиеся предложений по улучшению услуг. Эти вопросы обычно задаются в конце анкеты. Ответы на них, также с сохранением анонимности, должны передаваться персоналу программы.

5. Вопросы, касающиеся демографических характеристик клиентов. Демографические данные позволяют сгруппировать ответы по характеристикам клиентов. Например, для программы школьного образования такими характеристиками могут стать класс, возраст, пол, участие в программе школьного питания, инвалидность, расовая или национальная принадлежность, расположение школы (город, пригород, сельская местность) и т.п.

Избегайте излишнего обобщения данных. Разбив данные на категории, мы можем узнать много полезного о результатах программы — то, что обычно теряется в общем массиве данных.

Важным моментом подготовки исследования и сбора информации является разработка инструментария: анкет, бланков-интервью, учетных карточек, дневников наблюдений и т. д. Поскольку анкетирование является наиболее распространенным методом сбора социологической информации, остановимся на нем подробнее. Что представляет собой анкета и каковы требования к ней?

Социологическая анкета — это объединенная единым исследовательским замыслом система вопросов, направленных на выявление количественных и качественных характеристик объекта исследования. Составление анкеты — дело сложное, трудоемкое, требующее наличия определенных профессиональных навыков

В социологическом исследовании используются понятия «индикатор» и «шкала измерения». *Индикаторами* называются все факты (показатели), которые используются для социологического измерения. Эти показатели могут быть объективными (например, уровень образования) и субъективными (степень удовлетворенности работой и т. д.)

Для успешной разработки показателей важно задаться вопросом: «Достаточно ли конкретно сформулировано определение показателя?» Часто выясняется, что некоторые слова требуют более детального объяснения, возможно даже с помощью экспертов. Также часто выявляются проблемы, которые нужно решить силами квалифицированного персонала программы. Например, предполагается отслеживать «процент клиентов, прошедших программу за отчетный период, которые получили значительную помощь». В данном определении необходимо прояснить четыре момента:

- Что считать «значительной помощью»?
- Какой конкретно период имеется в виду?
- Какой объем услуг требуется оказать, прежде чем гражданин будет считаться клиентом?
- Какого клиента можно считать прошедшим программу?

Иногда для измерения результата можно использовать не один, а несколько показателей. Например, «улучшение качества жизни престарелых граждан» можно измерить с помощью таких показателей, как «процент обслуженных престарелых граждан, отметивших улучшения в их жизни после получения услуги» и «процент главных членов семьи, отметивших большую удовлетворенность жизнью престарелых граждан после получения услуги». Можно выбрать один из этих показателей, однако, если использовать оба, это скорее всего даст более полное представление о достигнутых результатах.

Последовательность расположения индикаторов в анкете образует *шкалу измерения*. Шкалы могут быть номинальные (в качестве показателей выступают объективные признаки и характеристики: пол, возраст, образование и т. д.) и ранговые, где показатели перечисляются в порядке значимости.

Ниже приведены несколько образцов анкет, ориентируясь на которые, можно самостоятельно составлять анкеты.

АНКЕТА № 1

для сотрудников¹ организаций, выполнявших проекты
в рамках городской целевой Программы развития некоммерческого сектора г.Тольятти
в 2006-2008 г.г.

Уважаемые коллеги!

В целях проведения оценки эффективности выполнения вышеуказанной Программы просим Вас ответить на несколько вопросов по проектам, которые вами выполнялись в рамках Программы

Название организации – исполнителя проекта _____

Часть 1. Общие вопросы

1. Укажите основные проблемы, на решение которых был направлен ваш проект (не более трех проблем):

- _____
- _____
- _____

2. Что изменилось в состоянии каждой из указанных Вами проблем в результате выполнения проекта:

- _____
- _____
- _____

3. Укажите, какие институциональные изменения произошли в Вашей организации за указанный период времени по части:

- управления организацией _____

- работы с сотрудниками _____

- работы с клиентами - членами организации _____

- работы с клиентами, которые не являются членами организации _____

- инновационных механизмов работы _____

Какова в этих изменениях роль проекта и Программы _____

4. Изменилась ли за время реализации проекта узнаваемость Вашей организации в городском сообществе:

- да, увеличилась
- да, уменьшилась
- нет, не изменилась
- не оценивали

Чем можно подтвердить Ваше мнение? _____

5. Стала ли ваша организация более устойчивой в результате выполнения проекта:

- да
- скорее да, чем нет
- устойчивость не изменилась
- скорее нет, чем да
- нет

6. Насколько велика была роль муниципальной финансовой поддержки в реализации проекта:

- решающая
- незначительная
- отсутствует

¹ В опросе участвуют не более 5 сотрудников организации, принимавших наибольшее участие в проекте

7. Будет ли продолжена работа Вашей организации и предоставление социально значимых услуг после прекращения проекта:

- да
 нет
 не знаю

Часть 2.

Вопросы о социально значимых услугах, предоставляемых организацией

8. Категория услуги, которую ваша организация предоставляла в рамках проекта (отметьте только те услуги из нижеперечисленных, которые предоставляются организацией):

	Услуга разработана специально для проекта	Услуга разработана до начала исполнения проекта
- услуга в сфере образования		
- услуга в сфере просвещения		
- услуга в сфере воспитания		
- услуга в сфере оздоровления (за исключением лечебных услуг)		
- услуга в сфере культуры и досуга		
- экскурсионно-туристическая услуга		
- услуга в сфере физической культуры и спорта		
- услуга в сфере социальной поддержки		
- услуга в сфере продвижения интересов иных организаций		
- услуга в области защиты прав и интересов граждан (организаций)		
- юридическая услуга		
- организационная услуга		
- другая категория услуги (какая именно)		

9. Содержание услуги (что входит в целевой пакет).

Описание сделайте на отдельном листе и приложите к анкете. Под целевым пакетом понимается комплекс благ, которые получает клиент во время единоразового предоставления ему услуги (например, целевой пакет по правовой услуге может состоять из устного консультирования, выдачи необходимой письменной справочной информации и сопровождения клиента до полного решения им проблемы).

10. Форма предоставления услуги:

- на платной основе (укажите границы стоимости, от _____ руб. и до _____ руб. за целевой пакет)
 на бесплатной основе;
 на платной основе, но имеются льготы (кому и при каких условиях предоставляются льготы) _____

11. Место предоставления услуги (адрес (адреса), по которому клиенты могут получить услугу) _____

12. Ведется ли в вашей организации учет количества предоставляемых услуг?

- да. нет

13. Сколько услуг было представлено организацией за период исполнения проекта (если услуги относятся к разным категориям, укажите данные по каждой категории отдельно):

Категория услуги	2006г.	2007г.	2008г.
------------------	--------	--------	--------

14. Имеется ли в организации система оценки качества предоставляемых услуг?

- да.
 нет

15. Если да, то по каким критериям оценивается качество услуг (выберите три самых важных):

- _____
 - _____
 - _____

16. Кто оценивает качество услуг:

- руководитель организации
 специальный сотрудник
 волонтер
 клиенты
 _____ (другой ответ)

17. Какими ресурсами для оказания услуг обладает ли ваша организация:

17.1. помещение для работы:

- собственное благоустроенное
 собственное неблагоустроенное
 арендуемое благоустроенное
 арендуемое неблагоустроенное (требуется ремонт или переоборудования)
 иное
 нет помещения

17.2. специально обученные сотрудники:

- да
 нет

17.3. волонтеры

- да
 нет

17.4. постоянные клиенты

- да
 нет

17.5. постоянные спонсоры

- да
 нет

17.7. разработанные технологии обучения кадров и/или технологии рекрутинга

- да
 нет

18. Каким образом ваша организация информирует население о своей деятельности и своих услугах:

- публикации в СМИ (как часто?) _____
 электронная рассылка (как часто?) _____
 расклейка объявлений (как часто?) _____
 информирование по неформальным каналам (каким?) _____
 не знаю
 другое (что именно?) _____

19. Есть в вашей организации разработанная стратегия PR-сопровождения?

- да
 нет
 не знаю

СПАСИБО!

После завершения социологического опроса проводится прежде всего проверка анкет и бланков-интервью на точность и полноту заполнения. Если они заполнены неправильно или не заполнены на 30%, то такие анкеты (бланки) выбраковываются и не подлежат обработке.

Небольшое количество анкет (до 300 экземпляров) можно обрабатывать вручную, большое — на персональных компьютерах.

После получения результатов математического обсчета исследователь может приступить к анализу социологических данных и их интерпретации. Глубина анализа, научность, объективность и полнота интерпретации зависят от компетентности исследователя, уровня его подготовки, умения применять знания к анализу социальной реальности.

Нужно понимать, что некоторые показатели принимают форму значений, которые программа стремится максимизировать. Другие принимают форму значений, которые программа стремится минимизировать. Очень часто возникает дилемма: как представить полстакана - как полупустой стакан или полуполный? Процент (число) клиентов, состояние которых не улучшилось после получения услуги, или процент клиентов, состояние которых улучшилось? Процент (число) граждан, ставших жертвами преступлений, или процент граждан, избежавших такой участи? Официальные лица обычно предпочитают говорить о позитивных результатах. Однако сообщение о наличии проблемы скорее привлечет к ней внимание. Негативную форму представления информации необходимо использовать в ситуации, когда доля негативных случаев невелика, но они имеют очень важное значение. Например, многие программы здравоохранения и общественной безопасности сообщают о количестве негативных случаев (смертей, убийств, инфекционных заболеваний). Программы защиты окружающей среды должны использовать показатель «количество дней, когда стоки водоочистных сооружений превышали установленный уровень загрязнения», а не «количество дней, когда полностью соблюдались установленные требования».

Для разработки плана исследования необходимо точно знать преимущества и недостатки одного или другого метода сбора информации, область его применения. Ниже представлен сравнительный анализ видов интервью как одного из важных методов сбора информации.

Таблица 1. Сравнительный анализ метода интервью

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
Неформальное интервью	В неформальном интервью отсутствует структура. Исследователь просто пытается запомнить разговор с опрашиваемым и основные вопросы, затронутые во время беседы	Начальная стадия проведения исследования. Небольшое количество респондентов (6-12). Необходимы подготовленные интервьюеры	Должен быть готов список тем, которые планируется затронуть в ходе беседы. Необходимо вести запись интервью. Возможно обнаружить неожиданные аспекты обсуждаемого вопроса
Неструктурированное интервью	Интервью базируется на примерном плане, в соответствии с которым опрашивающий ведёт беседу	Используется в ситуациях, когда нет жёстких временных ограничений	Интервью предполагает минимальный контроль над ответами опрашиваемого. Применяемая модель обследования позволяет интервьюируемому чувствовать себя

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
			более свободно и чётко высказывать свои взгляды
Полуструктурированное интервью	Интервью основано на разработанном наборе вопросов и тем, которые должны быть затронуты в ходе беседы в определённом порядке	Рекомендуется при проведении опросов административного персонала	Схема интервью нужна для получения достоверных и сопоставимых между собой данных
Структурированное интервью	Задаётся определённый набор вопросов, часто предполагающих два или несколько вариантов ответа	Рекомендуется при проведении опросов большого количества респондентов на основе разработанной стандартной анкеты	Такой тип интервью предполагает наличие чётких инструкций для интервьюеров
Фокус-группы	Групповое полуструктурированное интервью проводится в форме групповой дискуссии по заранее разработанному сценарию	Изучение мнения респондентов, обладающих общими характеристиками (врачи определённой специальности, пациенты некоторого медицинского учреждения, люди, имеющие какое-либо общее заболевание, лица определённого возраста и т.п.) по поводу определённой проблемы. Необходим квалифицированный ведущий — модератор группы	Используются на объяснительной стадии исследования. Не всегда гарантирован глубокий уровень получаемой информации, поскольку всем участникам необходимо предоставлять равные шансы высказать своё мнение. Необходимо вести запись обсуждения в группе

Стандартные анкеты используются при проведении опросов для того, чтобы всем респондентам задавались одинаковые вопросы в одинаковой последовательности. Точные формулировки вопросов должны быть определены заранее, и интервьюер просто зачитывает их опрашиваемому. Анкеты для таких интервью должны быть очень тщательно проработаны, также как и схема администрирования собираемой информации. Анкеты должны разрабатываться с учётом интересов и требований, предъявляемых четырьмя категориями участников: аналитиков, интервьюеров, респондентов и разработчиков программы сбора данных. Принципы составления стандартных анкет для структурированного интервью таковы:

1. Используйте простой язык, понятный всем респондентам.

2. Заранее присваивайте респондентам коды для удобства обработки данных и занесения результатов в компьютерную базу данных. При разработке интервью это требует дополнительной работы, но позволяет сэкономить время и трудозатраты при обработке и анализе полученной информации.

3. Избегайте вопросов, которые могут доставить опрашиваемому дискомфорт. Старайтесь не запрашивать более одной информационной единицы в рамках одного вопроса.

4. Избегайте двусмысленных слов и вопросов.

5. Используйте все необходимые вопросы, чтобы получить нужную информацию.

6. Не перегружайте план интервью предметами, не относящимися к теме исследования.

7. Начинайте интервью с простых вопросов.

8. Задавайте вопросы в том порядке, в каком они записаны в анкете.

9. Проведите предварительную пилотную проверку анкет (например, путём опроса небольшого числа респондентов). Цель предварительной проверки состоит в том, чтобы респонденты понимали вопросы и могли дать на них внятные ответы. Кроме того, предварительная пилотная проверка помогает интервьюерам лучше понять цели исследования.

10. Тщательно разработайте инструкции для интервьюеров.

11. Заранее дайте инструкции интервьюерам, как найти дополнительную информацию в том случае, если ответы на отдельные вопросы не удаётся получить.

12. Обеспечьте конфиденциальность информации.

При социологических измерениях особенно важным является формирование эмпирических индикаторов (показателей), которые будут объективизировать и подтверждать выводы общественной экспертизы.

Индикатор (показатель) – это доступная непосредственному измерению характеристика изучаемого объекта, который обнаруживает (представляет) те характеристики объекта, которые недоступны непосредственному измерению (например, степень удовлетворенности клиента услугой может быть высокая, средняя, низкая, и вот эта оценка является индикатором).

Между индикатором и свойством, которое этот индикатор характеризует, должна существовать связь, индикаторы должны быть чувствительны к изменению свойств исследуемого объекта. Необходимым условием формирования и использования индикатора является его переход в переменные (величины, которые могут принимать множество значений). Перевод индикаторов в переменные предполагает четкую формулировку имени переменной, а также указание тех значений, которые эта переменная может принимать. Это предполагает, что социолог, формулируя название переменной, имеет информацию о типе шкалы, которым эта переменная измеряется.

Индикаторы должны удовлетворять следующим условиям:

- индикатор должен служить для измерения именно того явления или показателя, которое он отражает по своему определению;

- индикатор должен прямо и точно отражать происходящие изменения;

- уменьшение или увеличение индикатора однозначно должно свидетельствовать об улучшении или ухудшении исследуемого показателя;

- индикатор должен измерять факторы, отражающие поставленные цели (релевантность);

- индикатор изменяется в зависимости от территории, группы, а также во времени;

- индикатор должен быть чувствительным к изменениям в политике, программах и организациях;

- значение индикатора не подвержено изменениям посторонними факторами;

- индикатором нельзя манипулировать для отражения несуществующих достижений;

- индикатор должен быть доступным для отслеживания с течением времени;

- для отслеживания индикатора не требуются существенных затрат.

При разработке системы мониторинга необходимо выбрать индикаторы, удовлетворяющие указанным выше свойствам. Не должны выбираться такие индикаторы, которые

необоснованно сложно измерить, которые не связаны с исследуемыми в рамках экспертной оценки проблемами.

Определение индикаторов можно осуществлять в следующей последовательности:

- 1) выбрать ограниченный набор индикаторов;
- 2) для каждого из индикаторов определить способы сбора соответствующих данных;
- 3) для всех индикаторов создать и заполнить таблицу, в которой должны быть определены сами индикаторы, их значимость (насколько индикаторы важны в соответствии с теми показателями, которые они отражают) и простота сбора данных (насколько легко необходимая информация может быть получена);
- 4) расставить приоритеты в соответствии со значимостью индикаторов и простотой сбора данных;
- 5) сгруппировать выбранные индикаторы по источнику данных для облегчения последующего сбора информации;
- 6) определить, какие способы сбора информации будут применяться и какие для этого потребуются ресурсы.

Надежность социологической информации - это характеристика, которая свидетельствует о том, что этой информации можно доверять. Надежность измерения и надежность отбора - два аспекта надежности социологической информации.

Надежность измерения имеет три аспекта:

- правильность измерения, соответствие результата измерения какой-либо величины ее истинному значению;
- степень сходства результатов при повторных измерениях. Апробируется какая-либо шкала на определенной группе респондентов, а через 2-3 недели та же группа респондентов оценивается по той же анкете. После проведения повторного опроса по каждому респонденту проводится сравнение результатов. Анонимность в анкетах отсутствует, но респонденты не беспокоятся об этом. Повторяемость результатов показывает устойчивость;
- степень соответствия между тем, что измерили и тем, что хотят измерить. Эта проблема имеет и методический, и теоретический аспект. Она связана с правильностью перевода теоретических понятий в операциональные, а затем в эмпирические индикаторы.

Предполагается, что если исследователь убедился во всех трех аспектах, то он может говорить о том, что измерение является надежным.

Недостаточная правильность измерения может проявляться в отсутствии разброса в значениях (т.е. все респонденты отметили один вариант ответа), или в том, что респондентами используется лишь часть возможных ответов, например, избегаются отрицательные значения ответов.

Типы вопросов.

В зависимости от ситуации, можно использовать разные типы вопросов, и все они помогают достичь разного результата:

- закрытые вопросы;
- открытые вопросы;
- зондирующие вопросы;
- альтернативные вопросы, «хвостатые» вопросы, вопросы «выбор без выбора»;
- уточняющие вопросы;
- проверочные вопросы;
- резюмирующие вопросы.

Все вопросы можно разделить на две категории: закрытые и открытые. Закрытые вопросы построены так, что ответ предполагает однозначный выбор между словами "да" и "нет". Закрытые вопросы ограничивают поле возможных ответов. *Пример: "Вы участвовали в конкурсе проектов?"* Закрытые вопросы - это частично косвенная проверка наших гипотез относительно результатов проекта или организации-автора проекта. Когда Вы задаете закрытые вопросы, Вы контролируете ситуацию. Они позволяют быстро получить

необходимую информацию. Но это вопросы повышенного риска. Можно получить однозначный негативный ответ и разорвать ситуацию психологического контакта.

Открытые вопросы - это те, на которые нельзя ограничиться односложным ответом "да" или "нет". Они, как правило, начинаются со слов: "Кто", "Что", "Как", "Где", "Сколько". Пример: "Кто подсказал Вам идею выбрать для проектирования именно тему детского сиротства?", "Как Ваши коллеги отнеслись к выигрышу на конкурсе грантов?", "Сколько времени Вы затратили на подготовку этой презентации?"

Существует еще одна разновидность вопросов - полуоткрытые. Они предполагают лаконичные, короткие ответы. Такие вопросы важны, чтобы получить конкретную информацию. Пример: "Сколько раз в неделю проходят консультации?"

Альтернативные вопросы предполагают два возможных ответа, каждый из которых устраивает эксперта по оценке. Для таких вопросов характерен союз "или". Пример: "Вам удобнее переслать отчет по обычной почте или по электронной?"

Уточняющие вопросы: "За какое время это было сделано?", "А с кем именно Вы обсуждали идею проекта?"

Резюмирующие вопросы: "Я правильно поняла, что...", Таким образом, мы установили следующие сроки... Так?"

В процессе интервью необходимо задавать как открытые, так и закрытые типы вопросов. Искусство заключается в том, чтобы задавать их в нужный момент и в нужном месте.

Кроме названных элементов социологического инструментария, необходимы другие методические и вспомогательные материалы: инструкции анкетеру, рекомендации по обработке и выбраковке анкет, кодификаторы и т. д.

Можно применять иные методы, например, следующие.

Фокус-группа – беседа с заранее определенной группой респондентов с целью получения более глубокой и качественной информации. Как правило, метод фокус-группы используется в сочетании с другими способами сбора информации. Чаще всего применяется: когда необходимо получить "неидеологизированную" информацию, для пилотажной проверки ряда гипотез по ранее не известным для групп населения новым явлениям; когда необходимо сформулировать новые идеи или принять какие-либо решения по итогам обсуждения; когда необходимо добиться немедленной реакции респондентов на тот или иной вопрос.

Эффективным методом сбора информации является *анализ документов*. Этот метод используется при исследовании прошлых явлений, помогает выявлению тенденций развития. Применяется в сочетании с другими методами, может носить контрольный характер. Источником анализа служат доклады, протоколы, решения, публикации, письма, записки, личные дела, отчеты, архивные материалы и пр.

6.4. Методы экономической экспертизы

Экономическая экспертиза объединяет в себе достаточно много более мелких специализированных методов, среди которых:

- бухгалтерская экспертиза, предмет которой - хозяйственные операции, отраженные в первичных документах и учетных регистрах, относительно которых эксперт-бухгалтер дает заключение;

- финансово-экономическая экспертиза, предметом которой является комплекс обстоятельств, установленных в отношении конкретной финансовой операции и финансовых показателей, а также фактические данные, характеризующие образование, распределение и использование доходов, денежных фондов; наличие негативных отклонений в этих процессах, повлиявших на показатели хозяйственной деятельности или способствовавшие совершению преступлений, связанных с несоблюдением финансовой дисциплины. Объектами исследования по данному виду экспертизы являются система документации, содержащая финансово-экономические показатели и их взаимосвязь;

- финансово-кредитная экспертиза, целью которой является экспертное исследование способов получения кредитов, их материального и правового обеспечения, анализ возврата кредита, исследование документального оформления наличных и безналичных расчетов;

- экспертиза экономической обоснованности, целью которой является установление правильности формирования цен, тарифов, доходов и расходов организации, завышенности или, наоборот, заниженности нормы прибыли и др.

С помощью бухгалтерской, финансово-экономической и финансово-кредитной экспертиз могут быть разрешены следующие вопросы:

- соответствуют ли данные учета и отчетности организации за определенный период времени первичным документам по оприходованию денежных средств; если нет, то на какую сумму допущено искажение показателей отчетности об объемах привлеченных денежных средств;

- соответствуют ли записи на счетах бухгалтерского учета организации об оприходовании денежных средств данным, указанным в первичной документации; если нет, привели ли указанные отклонения к завышению или занижению суммы оприходованных денежных средств;

- соответствуют ли данные бухгалтерского учета о списании денежных средств с расчетного счета организации по чекам данным, отраженным в кассовых документах (кассовая книга, приходный (расходный) кассовый ордер) за соответствующий период;

- соответствует ли Правилам ведения бухгалтерского учета оформление операций по расходованию денежных средств со счетов организации, произведенное по платежным поручениям;

- какие требования Правил ведения бухгалтерского учета не были выполнены организацией при оприходовании и выплате денежных средств по определенным документам;

- в соответствии ли с Правилами отражено в бухгалтерском учете формирование уставного капитала;

- отражены ли в регистрах бухгалтерского учета и отчетности хозяйственные операции с предприятиями за определенный период времени;

- поступали ли кредиты в определенный период времени на расчетные счета предприятия;

- соответствует ли требованиям Правил ведения бухгалтерского учета отражение в учете и отчетности предприятия (наименование предприятия) операций с ценными бумагами за определенный период времени;

- соответствует ли направлению расходования заемных денежных средств, их целевому назначению, предусмотренному кредитным договором;

- соответствуют ли данные складского учета организации данным инвентаризационной описи на установленную дату; если нет, то вызваны ли расхождения в стоимости, количестве и ассортименте товара неотражением в учете сведений об отгрузке товара контрагентом (название фирмы) по представленным накладным;

- соответствуют ли данные складского учета данным бухгалтерского учета за определенный период времени;

- какова величина чистых активов по данным бухгалтерской отчетности;

- имеется ли дебиторская (кредиторская) задолженность предприятия и как она отражалась и (или) должна была отражаться в отчетности;

- отражена ли определенная финансово-хозяйственная операция в учете организации; если нет, то как это повлияло на формирование налогооблагаемой базы по конкретному виду налога за последующий период времени;

- какова сумма дохода (прибыль) в результате размещения им денежных средств на депозитных счетах банков за определенный период времени;

- и другие.

6.5. Иные методы общественной экспертизы

Расширение методологии общественной экспертизы происходит за счет привнесения в нее иных методов. Кроме обычных социологических и общенаучных методов, применяются и иные методы.

Метод «снежного кома»

Применяется при минимальных первоначальных знаниях о самой проблеме либо о тех лицах, которые обладают знаниями о проблеме.

Принцип: «Язык до Киева доведет...»

Пример этапов работы по методу «снежного кома» для формирования группы экспертов:

- На основе анализа первичных данных по проблеме выбирается любой специалист, имеющий какие-то знания по выбранной проблеме.
- Этот специалист называет 10 наиболее компетентных, по его мнению, специалистов по данной проблеме.
- Каждый из десяти названных специалистов указывает 10 других специалистов.
- Из полученного списка специалистов вычеркиваются 10 первоначальных, а с остальными процедура повторяется.
- И так до получения окончательного списка экспертов.

Метод «Мозгового штурма»

Проводится как собрание экспертов, имеет два этапа проведения

На первом этапе высказываются любые идеи, даже самые абсурдные, причем:

- нельзя критиковать предложения других, можно дополнять и развивать,
- фиксируются абсолютно все идеи.

На втором этапе проводится анализ высказанных идей.

Метод сценариев

Метод требует высокой компетентности разработчиков и применяется для экспертного прогнозирования в ситуации, ход развития которой определяется несколькими условиями, каждое из которых может изменяться независимо от воли человека. Предусматривает выделение набора отдельных вариантов развития событий (сценариев), в совокупности охватывающих все возможные варианты развития. Каждый отдельный сценарий должен допускать возможность достаточно точного прогнозирования. Общее число сценариев должно быть обозримо. Осуществляется в два этапа:

- а) построение исчерпывающего, но обозримого набора сценариев;
- б) прогнозирование в рамках каждого конкретного сценария с целью получения ответов на интересующие вопросы.

Метод усредненных математических оценок

Предмет (явление) оценивается с помощью условной математической шкалы (3-балльной, 10-балльной и др.) Оценку проводит большое количество экспертов, представленные ими баллы суммируются (могут затем делиться на число экспертов для получения средневзвешенного показателя):

- 1 вариант – в расчет принимаются все оценки, например: $(1+2+1+4+7): 5 = 3$
- 2 вариант – крайние оценки отбрасываются, например: $(1+10+15+15+25) = 40$ (общий балл).

Структурный анализ: выявление логических ошибок и несоответствий в тексте документа.

Мотивационный анализ: анализ мотивов, которые подвигли авторов на разработку проекта, сопоставление содержания документа и его реальных (не декларируемых) результатов.

Анализ обоснований: сопоставление обоснования документа с независимыми статистическими данными, выявление уровня компетентности исполнителей документа и охвата обосновывающей информации.

Анализ на инновационность: сравнение предложенных в документе идей и методов с применяемыми в современной практике.

Технологический анализ: сравнение применяемых технологий со всем набором современных технологий, потенциально доступных для объекта экспертной оценки.

Деловая игра по практике применения данного нормативного правового акта для исследования процедуры выполнения, указанной в акте.

VII. ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ СФЕРАХ

Тематические направления общественной социокультурной экспертизы

Общественная экспертная оценка в указанных сферах может быть направлена на изучение главным образом, отношений в обществе, и иметь несколько фокусов:

- социально-правовая общественная экспертиза - установление соответствия исследуемых отношений общепризнанным нормам международного права, Конституции РФ и другим законным гражданским и общественным нормам. Этот вид общественной экспертизы должен установить, каким образом акт влияет на социально-экономическое, общественно-политическое, морально-этическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп);

- социально-культурная общественная экспертиза - выявление возможных или имеющихся негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума, таких, как нетолерантные отношения между социальными, культурно-этническими и религиозными группами, противоречие законодательства и общественной морали, и др.);

- социально-экономическая общественная экспертиза - изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики;

- гендерная экспертиза - исследование на предмет наличия дисбаланса прав и обязанностей, закрепленных законодательно или на практике за мужчинами и женщинами;

- и другие фокусы.

Особенности гендерной экспертизы

Гендерная экспертиза чаще всего понимается как исследование на предмет нарушения прав женщин. Действительно, российские и международные правовые документы часто уделяют особое внимание правам женщин и ставят особый акцент на то, что права женщин являются неотъемлемой составной частью прав человека. Однако в последнее время нередко наблюдаются случаи нарушения прав или сокращения свобод лиц, принадлежащих к мужскому полу. Поэтому при проведении гендерной экспертизы следует понимать, что этот вид общественной экспертизы направлен на выявление дискриминации (в том числе неоправданных преимуществ) по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов. При этом дискриминация может быть выявлена в отношении обоих полов.

Права и свободы человека и гражданина установлены во Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных наций в 1948 году. Согласно этому документу:

- все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах (Статья 1);

- каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами (...) без какого бы то ни было различия в отношении (...) пола (Статья 2).

И только лишь в статье 25 (п.2) имеется гендерная асимметрия: "Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь". Таким образом, указывается на необходимость особой поддержки со стороны государства, общества и всех общественных институтов женщин-матерей и детей с целью обеспечения воспроизводства и поддержания жизни цивилизации.

При подготовке заключения при проведении гендерной экспертизы эксперт должен исходить из следующего понимания:

1) общепринятые права человека могут быть подразделены на разные категории различным образом:

- по статусу полов в процессе поддержания и возобновления жизни цивилизации (универсальные права, равнозначимые для обоих полов, и права сбалансированных различий, обусловленные физиологическими особенностями и функциями полов);

- по сферам общественной жизнедеятельности (политические права, права на обеспечение жизнедеятельности - на труд, социальную защиту и др., и права на самореализацию - на образование, на информацию, на мнение, и др.)

Права человека целесообразно рассматривать не самостоятельно, а в отношении категорий "право - возможность - обязанность - ответственность". Причем, если раньше "право" понималось преимущественно как "право быть" (т.е. как возможность воспользоваться некими преимуществами, установленными законом или традициями), то в настоящее время понимание права изменяется в сторону "права не быть", т.е. свободы от неких установленных обязательств или ответственности.

Основная цель гендерной экспертизы – выявить условия, способствующие дискриминации по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов, а также нормы, которые, являясь формально гендерно-нейтральными, опосредованным образом приводят или могут привести к ущемлению либо, наоборот, к необоснованному расширению прав представителей какого-либо одного из полов.

Основная задача гендерной экспертизы – устранить необоснованную гендерную дискриминацию в законодательстве или правоприменительной практике.

Основные объекты гендерной экспертизы

- нормативные правовые акты в социальной сфере;
- подзаконные акты (постановления, распоряжения, правила и нормы, принятые различными ведомствами);
- государственные и муниципальные целевые программы.

Основные источники информации для гендерной экспертизы

При проведении гендерной экспертизы желательно применять следующие основополагающие документы:

- Всеобщую декларацию прав человека, принятую Организацией Объединенных наций в 1948 году;
- статью 19 части 3 действующей Конституции Российской Федерации, где указано, что "мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации";
- положения статьи 15 и статьи 17 Конституции Российской Федерации;
- Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, утвержденную Государственной Думой РФ 20 ноября 1997 года;
- Постановления Правительства Российской Федерации:
 - от 8 января 1996 года № 6 "О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации";
 - от 26 августа 1996 года № 1014 "Об одобрении и внесении на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями";
 - от 28 июня 2001 года № 855 "Об утверждении Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе на 2001 - 2005 годы".
- Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.);
- Декларацию и Программу действий Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.);
- Декларацию и Платформу действий Всемирной Конференции по улучшению положения женщин (Пекин, 1995 г.);
- Итоговые документы Генеральной Ассамблеи ООН (Нью - Йорк, 2000г.).

В системе законодательства есть (могут быть) акты, которые:

- сами по себе не устанавливают нормы гендерного баланса, но ратифицируют международные пакты и конвенции;

- предусматривают какие-либо преимущества, ограничения либо особо установленные условия для мужчин и женщин;
- направлены на реализацию иных законодательных актов, установивших различия (прежде всего, бюджетное законодательство);
- сами по себе гендерно нейтральны, но устанавливают условия реализации гендерных прав.

Кроме того, существует большое количество научных исследований и практических разработок в данной сфере, основываясь на которых, общественный эксперт может сформулировать правильные выводы в отношении исследуемого документа.

Следует понимать, что большая часть нарушений гендерного баланса кроется не в содержании законодательства, а в устаревших нормах общественного самосознания, предрассудках и стереотипах. Поэтому необходимо проводить сравнение содержания конкретного права и реальных условий для его практической реализации. Для этого в качестве источников практической информации желательно применять:

- результаты социологических исследований;
- данные статистического учета;
- иные источники информации.

Основные задачи эксперта:

- выявить в изучаемом акте нормы, прямо устанавливающие либо способствующие возникновению неоправданных гендерных различий (при этом рекомендуется рассматривать три группы прав – политические права, права на обеспечение жизнедеятельности, права на самореализацию);
- спрогнозировать последствия реализации гендерного несбалансированного акта;
- выработать предложения по устранению необоснованного гендерного дисбаланса.

VIII. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

В современном мире коррупция приобрела системный характер. Практически нет стран, которые могли бы заявить об ее полном отсутствии. В условиях глобализации (экономическая прозрачность национальных границ, свободное перемещение капиталов, товаров рабочей силы и т.д.) и криминализации национальных экономик коррупция стала политической, экономической, социальной проблемой не только российского, но и международного масштаба. Поэтому противодействие коррупции получает все большее развитие как на международном, так и национальном и региональном уровнях и является одной из наиболее важных функций современного управления.

Поскольку управление обществом осуществляется государством (особой формой организации политической власти) путем воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в обществе, постольку государство должно обеспечивать устойчивое развитие общества и обеспечивать его безопасность.

Основой организации общественной жизни в государстве является право. При этом только государство в лице определенных органов обладает монополией на правотворчество и может утверждать нормы, обязательные для всего общества, а также устанавливать и исполнять государственные функции. Однако, как показывает анализ, при осуществлении практически всех государственных функций наблюдаются факты коррупции, которые имеют место быть в силу несовершенства действующего законодательства. Поэтому коррупция, как распространенное явление, требует специального изучения и выработки мер защитного характера.

В связи с этим, прежде всего необходимо определить, что такое коррупция. Анализ научной, правовой и публицистической литературы показывает, что существует достаточно много подходов к определению коррупции, каждое из которых справедливо для своей сферы общественного бытия.

Первый подход трактует коррупцию как допускаемые конкретными личностями отклонения от норм права, служебной этики или общечеловеческих моральных принципов². В рамках такого понимания коррупции, государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства; государственная или муниципальная собственность; государственные заказы или льготы; медицинские, образовательные и иные социальные услуги, которые должно оказывать государство, и т.п. Коррупция начинается тогда, когда действия должностного лица обусловлены корыстными интересами как личными, так и интересами другой стороны (гражданина, представителя бизнеса, другого должностного лица), которая нуждается в определенных услугах должностного лица, которые оно и предоставляет, но не в рамках обычного выполнения своих обязанностей, а за некоторое вознаграждение, которое не предусмотрено нормами и скрывается участниками сделки от общества. Такую коррупцию принято называть административной коррупцией.

Второй подход³ трактует коррупцию как определенный вид социально-экономических отношений. Это касается, как правило, той разновидности коррупции, которая сопряжена со взяточничеством, поскольку взятка – это некоторый вид отношений, в который вступают стороны. С этой точки зрения можно выделить две крупных разновидности коррупции.

В первой разновидности коррупция выступает в роли своеобразного рынка коррупционных услуг, на котором стороны вступают во временные разовые отношения «купи-продажи». Вторая разновидность системы коррупционных отношений образует давно укорененную систему социальных отношений (родственных, клановых, корпоративных,

² www.indem.ru/PUBLICATII/2015/Corr2015.htm, раздел 1.1.

³ Там же, раздел 1.2

земляческих, профессиональных и т.п.) Это делает коррупцию в стране системным фактором.

Третий подход рассматривает коррупцию как набор универсальных стратегий поведения больших социальных групп⁴. В рамках такой трактовки коррупции принято рассматривать две стратегии. Первая из них обычно называется «захват государства» (state capture). Этим термином обозначают корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установления теневого контроля за принятием решений на высших уровнях власти, имея в виду и разные ветви власти, и разные уровни власти (центральный, региональный и т.п.)⁵. Вторая стратегия может быть названа «захват бизнеса» (business capture). Под этим можно понимать совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты⁶. И «захват власти», и «захват бизнеса» рассматриваются как разновидности коррупции, если эти стратегии реализуются посредством противозаконных или теневых средств.

Четвертый подход⁷ основан на принципиальном разделении коррупции как некоего системного общественного явления и частных видов коррупции. В этом случае коррупция «вообще» трактуется как некий общий дефект системы (государства, общества, правовой системы, экономики и т.п.). Тогда коррупцию можно рассматривать как дефект, несовершенство системы управления, выраженный в несовершенстве правил, регулирующих данную систему и составляющих в своей совокупности систему законодательства.

При таком понимании коррупции, становится очевидным, что коррупция, будучи порождена в несовершенной сфере государственного управления (администрирования), прежде всего отражается на экономической системе государства и должна рассматриваться как угроза безопасности общества и государства и препятствие для их устойчивого развития. Такое понимание проблемы позволяет сформировать понимание высокой актуальности антикоррупционной деятельности и необходимость антикоррупционной экспертизы законодательства.

Неудивительно, что многие международные исследования показывают: уровень коррупции (в общем смысле) в разных странах очень высоко коррелирует с показателями эффективности функционирования экономики, социальной сферы и политической системы в этих странах. Т.е. коррупцию в общем смысле можно рассматривать как меру социальной неэффективности.

Приведенное выше понимание коррупции, как определенного дефекта общественных отношений, позволяет утверждать, что одной из наиболее важных причин существования коррупционных отношений является несовершенство правовой системы государства и государственных органов управления.

Стремясь к усовершенствованию системы государственного руководства, президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в ежегодном обращении к Федеральному Собранию⁸ уже второй год подряд называет борьбу с коррупцией важнейшим приоритетом государственной политики. Один из наиболее важных смыслов антикоррупционной деятельности – это усовершенствование системы управления и повышение ее эффективности. Это, с свою очередь, приводит к пониманию необходимости широкой антикоррупционной экспертизы, то есть такой экспертизы законодательства, которая

⁴ www.indem.ru/PUBLICATII/2015/Corr2015.htm , раздел 1.3.

⁵ Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies (World Bank Policy Research Working Paper 2444) September 2000. – J. Hellman, G. Jones, and D. Kaufmann

⁶ Разнообразие стран и разнообразие коррупции (Анализ сравнительных исследований). Аналитический доклад. - Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Москва, 2001 (http://www.anti-corr.ru/an_study.shtml)

⁷ www.indem.ru/PUBLICATII/2015/Corr2015.htm , раздел 1.4.

⁸ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ (2006, 2007гг.) <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>; <http://www.akdi.ru/econom/program/103.htm>

позволяет выявить наличие в нем коррупционных факторов и с целью введения в законодательство антикоррупционных норм.

Однако анализ отечественной юридической литературы показал, что в ней отсутствуют комплексные научные труды по изучению коррупции и по методологии антикоррупционных механизмов.

Характеристика коррупционных факторов в законодательстве

Анализ нормативного правового акта на коррупциогенность представляет собой выявление в рассматриваемом акте коррупциогенных факторов, под которыми в юридической науке понимаются особенности нормативных правовых актов, позволяющие использовать их в коррупционных целях при осуществлении различных полномочий государственным или муниципальным служащим и должностным лицом органа исполнительной власти⁹.

Перечень коррупциогенных факторов в законодательстве до сих пор не является однозначным и неизменным. Проанализировав и обобщив выделяемые различными авторами коррупциогенные факторы, следует выделить и затем охарактеризовать основные из них, объединив их в группы:

1) в части связи анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами:

- множественность вариантов диспозиций правовых норм;
- широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества (отсылочные нормы);

- наличие коллизий правовых норм;

2) в части реализации полномочий государственного органа (должностного лица):

- определение компетенции по формуле "вправе";
- широта дискреционных полномочий;
- отсутствие административных процедур;
- завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;

- отсутствие конкурсных (аукционных) процедур при распределении государственного (муниципального) заказа;

3) в части контроля над действиями государственных служащих:

- отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (управление имуществом, налоговые, таможенные отношения и пр.);

- отсутствие ответственности государственного служащего за правонарушения;

- отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами и государственными служащими;

4) другие коррупциогенные факторы:

- политические детерминанты коррупциогенности;
- конфликт интересов;
- чрезмерная дифференциация административных правонарушений и административных наказаний.

Квалификация эксперта состоит в том, чтобы осмыслить реальную степень возможности использовать соответствующие особенности нормативно-правовых формул в коррупционных целях. Приведенные выше группы позволяют оценить соблюдение правил юридической техники в интересах оптимального определения компетенции, обеспечения прозрачности действий должностных лиц, а также соотнести эти действия с имеющейся практикой применения законодательства в анализируемой сфере.

⁹ Головщинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под редакцией Г.А. Сатарова и М.А.Краснова) – М., 2001.

В части связи анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами нужно отметить следующее.

Часто диспозиция правовой нормы (установление правила поведения) формулируется как отсылочная (отсылающая к норме другой статьи данного или другого нормативного акта) или бланкетная (предоставляющая государственным органам (органам местного самоуправления) право самостоятельно устанавливать правила поведения).

По характеру отсылки встречаются к законодательству вообще, к другим федеральным законам, к законодательству в определенной сфере регулирования (гражданскому, лесному и т.д.), к законодательству субъектов РФ, к подзаконному регулированию. Последний вид отсылки наиболее тесно связан с потенциальными возможностями коррупционных проявлений, особенно если нормой законодательного акта органу государственной власти непосредственно предоставляется право урегулирования того или иного вопроса.

Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что, оставляя более конкретное регулирование тех или иных отношений (как правило, порядка и сроков осуществления конкретных полномочий) органу исполнительной власти, законодатель провоцирует государственный орган на создание условий, удобных им, зачастую в ущерб интересам и удобству граждан. Этот фактор является коррупциогенным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупционных факторов "прямого действия" (таких, например, как широта дискреционных полномочий, "игра" со сроками предоставления услуг, завышенные требования к физическим и юридическим лицам).

Выявить данный фактор довольно легко. В законах обычно употребляются нормы типа: "порядок и сроки (чего-то) определяются Правительством РФ (уполномоченным органом исполнительной власти)".

Аргументами в пользу сохранения подобного рода отсылок служат, например, такие:

- законодатель не знает детально особенностей управления в той или иной сфере, а потому регулирование особенностей (в том числе порядка реализации полномочия, порядка и сроков предоставления услуг) следует оставить на усмотрение органов исполнительной власти,

- поскольку процедура изменения закона сложнее изменения подзаконного акта, а жизнь требует корректив, не стоит делать "частности" предметом закона.

Возможно, на первых порах, когда законодательное поле в России было довольно пустым, такие аргументы и имели смысл. Но сегодня необходимо в корне пересмотреть такое отношение. Вопрос о законодательном регулировании "частностей" (порядка и сроков) есть вопрос лишь более профессиональной разработки законопроектов. А профессионализм включает и такую стадию разработки, как консультации со специалистами, работающими в соответствующей сфере (к тому же большое число законопроектов разрабатывается самими органами исполнительной власти). Депутаты же, в том числе с помощью экспертов по коррупциогенности, могут оценить, насколько предлагаемые порядок и сроки учитывают опасность коррупции в данной сфере.

Примеры бланкетных норм:

- 1) «Распоряжение исключительным правом на результаты интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии от имени Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст.11 Федерального закона «О геодезии и картографии»)».

- 2) «Попечительский совет Фонда разрабатывает Порядок предоставления финансовой помощи коренным малочисленным народам Севера в Камчатской области, а также Порядок предоставления отчетности по оказанной финансовой помощи» (ст. 6 Закона Камчатской области от 5.05.2004г. № 174 «О Фонде поддержки и развития коренных малочисленных народов Севера в Камчатской области»).

Широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества – еще один коррупциогенный фактор. Этот фактор связан с предыдущим - отсылочными нормами,

так как открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и принятии государственным органом собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат законам Российской Федерации и субъектов РФ. Этот фактор может быть полноценно проанализирован в процессе контроля деятельности государственных органов, когда проводится проверка, в том числе и ведомственных актов. Немаловажно оценить как содержание ведомственного акта, так и его форму. В этих случаях следует руководствоваться требованиями, изложенными в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", - в отношении федеральных органов, и требованиями нормативных актов субъектов РФ (как правило, законов субъектов РФ о нормативных правовых актах) - в отношении органов субъектов РФ.

Законодательный акт может предусматривать (часто по умолчанию) и широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и негосударственными организациями - юридическими лицами). Неоправданно оставляя подобные пробелы для самостоятельного их восполнения другими субъектами права, не обладающими властными полномочиями, законодательный акт может "поощрять" узаконивание на их уровне реально применяемых коррупционных схем.

Примеры возможности широкого нормотворчества:

1) «Форма отчетности фонда и требования к осуществлению отчетности устанавливаются уполномоченным федеральным органом» (ст.32 Федерального закона «о негосударственных пенсионных фондах»).

2) «Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства распределяются между пользователями водными биоресурсами администрацией Камчатской области в Порядке, утверждаемом Советом народных депутатов Камчатской области» (п.7 ст.12 Закона Камчатской области от 26.03.2007г. № 582 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Камчатской области»).

Что касается коллизий правовых норм, то коллизии анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами препятствуют правильному применению закона, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае. Коллизии могут быть между равноправными правовыми актами (двумя федеральными законами), между актами разных уровней (например, федеральным и региональным по вопросу совместного ведения, национальным и международным), между кодексом и законом (как правило, кодекс провозглашает принцип своего верховенства). Для выявления коллизии необходимо тщательно анализировать нормативные правовые акты, регулирующие смежные отношения, или наиболее общие вопросы (например, порядок проведения аукциона в ГК РФ). Правила определения приоритета той иной нормы права сформулированы в различных источниках (п. 4 ст. 15, ст. 76 Конституции РФ, ст. 1186 ГК РФ и др.). Специфика данного фактора такова, что многие принципы разрешения правовых коллизий сформулированы не в законодательных актах, а в юридической доктрине и судебной практике. Так, примеры разрешения коллизий правовых норм в самых различных сферах, имеющие общеобязательный характер, содержатся в постановлениях Конституционного суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Поскольку полностью избавиться от коллизий невозможно, важно оставить право выбора и применения той или иной нормы по приоритету ее действия суду, а не государственному служащему.

Пример коллизии правовых норм:

- «Любительское и спортивное рыболовство в Камчатской области осуществляется гражданами без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов...» (п.1 ст.12 Закона

Камчатской области от 26.03.2007г. № 582 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Камчатской области»);

- «Любительское и спортивное рыболовство в Камчатской области ... осуществляется на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов» (п.5 ст.12 этого же Закона).

Следующая группа коррупциогенных факторов относится к реализации полномочий государственного органа (должностного лица).

Определение компетенции по формуле "вправе": многие законодательные акты определяют компетенцию государственного органа (должностного лица) при помощи формулировок "вправе", "может". Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию), и даже нормотворческим. Право и обязанность для государственного органа образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Это не означает, что у государственного органа (государственного служащего, должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий.

Пример формулы «вправе»: «Органы службы занятости при необходимости могут оплачивать стоимость проезда (до места обучения и обратно) и расходы, связанные с проживанием граждан, направленных органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в другую местность» (ст. 29 Федерального Закона «О занятости населения в РФ»).

Относительно такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий, необходимо сказать следующее. Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы государственной власти обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения госслужащего.

Во-первых, это сроки принятия решения. Поскольку почти невозможно точно определить срок, в который госслужащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула "в течение" или "не позднее". Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

Во-вторых, это условия (основания) принятия решения. У госслужащего всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). Но, во-первых, существуют нормативно-правовые акты, которые предоставляют и большее число вариантов (например, в некоторых статьях КоАП РФ). А, во-вторых, есть акты, предоставляющие несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

В-третьих, это учет параллельных полномочий. Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько государственных органов (совместные решения, согласование решений). Понизить коррупциогенность способно закрепление принципа "одного окна" - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный государственный орган, а не заявитель. Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа, или различных го-

сударственных органов (например, федерального и регионального уровня), а также ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение.

Примеры широкого толкования дискреционных полномочий:

1) «О положительном результате формальной экспертизы и дате подачи заявки на изобретение заявитель уведомляется незамедлительно после завершения формальной экспертизы» (ст.21 Патентного закона РФ).

2) «Действие настоящего Закона распространяется также на лиц, которые не относятся и не принадлежат к коренным малочисленным народам, ... для которых традиционное хозяйствование и занятие традиционными промыслами ... являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти и органах местного самоуправления» (п.3 ст. 1 Закона Корякского АО от 18.07.2005г. № 72-ОЗ «О гарантиях права коренных малочисленных народов на приоритетное пользование водными биоресурсами для личного потребления в Корякском АО»;

«Промысловые участки для вылова (добычи) водных биоресурсов для личного потребления ... лицам, на которых распространяется действие настоящего Закона, и их объединениям, предоставляются без проведения конкурсов ...» (п.2 ст.3 этого же Закона).

Таким образом, любое лицо, для которых вылов биоресурсов не является основным видом деятельности, может, по условиям данного Закона, на внеконкурсной основе пользоваться правом, которое направлено на поддержку коренных малочисленных народов.

Такой фактор, как отсутствие административных процедур, тесно связан с предыдущим. Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий государственных органов можно при введении административных процедур - нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др. Отсутствие в законодательном акте четкого описания процедуры повышает коррупциогенность этого акта.

Процедуры должны содержаться именно в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном уровне. Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, также являются важным фактором, повышающим коррупциогенность законодательства. Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Другими словами, данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения - одна из наиболее трудных экспертных задач. Здесь - прямая зависимость успешности ее решения от квалификации эксперта.

Как правило, обнаружить дефекты в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия (регистрации), приема документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть не исчерпывающий,

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера,

в) содержит "размытые", субъективно-оценочные основания отказа (например, «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме»).

Пример: «Основанием для отказа в принятии решения о соответствии соглашения или согласованных действий требованиям антимонопольного законодательства является недостоверность представленной хозяйствующими субъектами информации, имеющей

значение для принятия решения» (ст.19.1 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»).

Следующий фактор – это отсутствие конкурсных (аукционных) процедур. Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта государственной собственности, права заключения договора государственной закупки или подряда и пр.). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве "торги" (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода государственного служащего. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном управлении рекомендуется применение гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в государственном управлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной), то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена или лучшие условия), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов конкурсной комиссией.

Минимальные требования к организации и проведению конкурсов и аукционов определены в ст. 447-449 ГК РФ, конкретизируются они в отраслевых законодательных и подзаконных актах (ФЗ о приватизации государственного и муниципального имущества, приказ Минфина от 5 июня 2001 года №42н "О порядке проведения аукционов", приказ Минэкономразвития от 10 января 2001 года № 3 "Об организации обеспечения проведения аукционов по продаже промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов", приказ Минфина от 31 октября 2002 года № 107н "О конкурсной комиссии по отбору аудиторских организаций для осуществления обязательного ежегодного аудита" и др.).

Третья группа факторов относится к контролю за действиями государственных служащих.

Фактор отсутствия специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (управление имуществом, налоговые, таможенные отношения и пр.) "идеологически" близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять государственного служащего "один на один" с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения. Другими словами, в целях антикоррупционной экспертизы дозволительно исходить из "презумпции подверженности чиновника соблазну". А соблазн и появляется зачастую в силу полной самостоятельности выбора вариантов поведения.

Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права.

Здесь при анализе законодательного акта необходимо выявить:

- наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения госслужащим права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями. Ясно, что без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий госслужащим в этой сфере;

- наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для госслужащего при осуществлении возложенных на него функций и полномочий;

- если ограничения и запреты закреплены, насколько они способны повлиять на мотивацию деятельности госслужащего (хотя бы повысить риск для недобросовестного служащего);

- каким образом нормативно описана подотчетность госслужащего, контроль за соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

Фактор отсутствия ответственности государственного служащего за правонарушения. В законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности государственного служащего, либо законодатель ограничивается общей формулой "несет ответственность в установленном законом порядке". Часто различается ответственность должностного лица и государственного служащего государственного органа. Нужно проверить, наличествуют ли в данном законодательном акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушение специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к служащему запретам и ограничениям. Эксперт должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности в законодательстве о государственной службе, специальными нормами о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной (например, Федеральный закон о службе в таможенных органах РФ). От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) соответствует. Фразе "несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность" должны корреспондировать соответствующие статьи УК РФ и КоАП РФ.

Последний в этой группе фактор - отсутствие контроля, в том числе общественно-го, за государственными органами и государственными служащими. Этот фактор пока скорее считается недостатком общеполитическим. К тому же в "технологическом плане" он практически ни в одном законе не присутствует. В этом смысле наше законодательство в целом можно считать коррупциогенным. Можно предложить в этой связи обратить внимание при анализе законодательных актов на следующее:

- наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов власти и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности государственного органа (наличие Интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);
- наличие возможности осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;
- наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);
- наличие норм о парламентском контроле (постоянном или ситуационном);
- наличие возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Существуют и другие коррупционные факторы, которые можно установить при анализе законодательного акта. К ним можно отнести, например, установление пробелов в законодательном регулировании того или иного вопроса, позволяющих государственным органам (должностным лицам, государственным служащим) самостоятельно устанавливать собственные полномочия, вторгаться в смежную сферу и т.п. Это также проверка, корреспондирует ли праву гражданина или юридического лица обязанность государственного органа, поскольку только в этом случае государственный орган не сможет отказать гражданину в реализации принадлежащего ему права, сославшись на отсутствие полномочий. Стоит проверить, как определены связи и взаимоотношения государственного органа в процессе реализации полномочий с другими государственными органами, негосударственными организациями, гражданами, насколько учтены антикоррупционные требования, сформулированные в других законодательных актах.

Существуют также специфические коррупционные факторы, связанные с юрисдикционными полномочиями государственных органов (должностных лиц), а именно привлечением виновных лиц к административной ответственности. К ним относятся чрезмерная дифференциация административных правонарушений и административных наказаний (что предоставляет должностному лицу широкий диапазон выбора без его "привязки" к условиям), фактическая возможность "переквалификации" уголовного преступления на административное правонарушение, так как некоторые статьи Уголовного кодекса имеют свои аналоги в КоАП РФ (например, ст. 228 УК РФ "Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов" и ст. 6.8 КоАП РФ "Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов", ст. 196 УК РФ "Преднамеренное банкротство", ст. 197 УК РФ "Фиктивное банкротство" и ст. 14.12 КоАП РФ "Фиктивное или преднамеренное банкротство"). Специфика данных факторов в том, что они выявляются только при анализе Кодекса об административных правонарушениях РФ, законов субъектов РФ об административной ответственности, Уголовного кодекса РФ.

Очень интересным коррупциогенным фактором является конфликт интересов. Истоки коррупции коренятся в самой сущности отношений государства и общества, вернее в том, что эти отношения являют собой некую фикцию, поскольку за ними стоят конкретные люди – чиновники и граждане. В свою очередь, поскольку существуют отношения «агент-принципал», постольку существует и коррупция. Таким образом, изначальный источник коррупции – в самом существовании государства, вернее, в фикции государства и подмены его представителями государства, которые имеют собственные интересы, но обязаны представлять чужие. Исходя из природы конфликта интересов как коррупциогенного фактора, очевидно, насколько он не избыточен. Единственное, что остается сделать – создать государственным служащим трудности в преследовании собственных интересов. Выделяются три способа взаимовлияния государства и экономики, каждый из которых можно назвать коррупциогенным. Во-первых, это американская практика «вращающейся двери» (revolving door), или «государства странников» (government of strangers). В рамках этой системы люди служат государству только несколько лет, переходя из госслужбы в бизнес и обратно. Во-вторых, это японская и французская практика, в рамках которой люди работают чиновниками до определенной степени, по достижению которой переходят в бизнес («эффект шлепанцев»). Второй способ также распространен в США в отношении чиновников, выходцев из военных министерств, которые после отставки продолжают работу в ВПК США. В Японии служба в Министерстве промышленности и торговли – естественный шаг в продвижении к выгодным постам в бизнес-компаниях. И, наконец, в-третьих, это немецкая практика, когда чиновник, не утрачивая своего статуса, имеет возможность бороться за политическую позицию. В 1975 году 49% депутатов Бундестага были чиновниками¹⁰. Если добавить к этим способам параллельную деятельность и в качестве бизнесмена, и в качестве государственного служащего, картину связи государства и экономики можно считать завершенной, а те потенциальные области, в которых необходимо создавать трудности чиновникам, установленными.

Связь государственной бюрократии и общества, безусловно, позволяет в какой-то степени преодолеть недостатки, вытекающие из сущности государственной бюрократии. Мы говорим прежде всего о грозящей любому госаппарату потенциальной опасности превращения в самостоятельную, оторванную от общества силу, подменяющему общие, государственные интересы, интересы своего «принципала», интересами частными и эгоистическими. Закрытость бюрократии, взращивая особое, бюрократическое сознание, только способствует этому. Поэтому даже в Великобритании, стране с чрезвычайно закрытой системой государственной службы время от времени проводятся программы набора на государственную службу бывших бизнесменов¹¹.

¹⁰ Peters Guy B. Politics of bureaucracy. N.-Y., L., 1984.

¹¹ Sheriff P. Outsiders in the closed-career system: an example of Great Britain // Public administration.

Вместе с тем подобные каналы связи общества и государства таят в себе значительные угрозы. Первая состоит в том, что чиновник, уходя в бизнес, уносит с собой те знания и навыки, которые он приобрел с помощью и за счет государства с тем, чтобы использовать их не на общее благо, а в корпоративных интересах. Вторая, и самая опасная угроза заключается в том, что эффекты «шлепанцев» и «вращающейся двери» создают предпосылки для того сбоя в служении интересам патрона, который именуется коррупцией.

Государственный служащий может унести с собой в бизнес не только знания и навыки, которые он получил за время службы, но и информацию, столь необходимую коммерческим организациям для обеспечения привилегированного положения по сравнению с конкурентами и победы в конкурентной борьбе. Кроме того, оставаясь в госаппарате, чиновник может стать внутренним лоббистом определенных коммерческих организаций. Но самая большая опасность конфликта интересов состоит в том, что коррупция обусловленная им, может и не сопровождаться взяткой. Государственные служащие просто следуют своим собственным экономическим интересам, что почти невозможно инкриминировать им.

Следовательно, необходимо так сформулировать нормы закона о государственной службе, чтобы максимально ограничить негативные последствия эффектов «шлепанцев» и «вращающейся двери», возможности совмещения своей должности с иной оплачиваемой, а в некоторых случаях и формально безвозмездной деятельностью.

Исходя из вышесказанного, становится понятно, что в законодательстве содержится большое количество разнообразных коррупционных факторов, однако они могут быть выявлены при проведении антикоррупционной экспертизы, подвергнуты анализу и классификации, а также устранены в результате целенаправленной работы по совершенствованию законодательства.

IX. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА В НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Мотивация проведения оценки

Оценка деятельности осуществляется организацией для того, чтобы заинтересованные лица могли получить достоверную информацию о деятельности организации, качестве проекта или программы с тем, чтобы полученный опыт был учтен при принятии решений партнерами и донорами.

Например:

1) что хотят знать организации и люди, предоставляющие финансовые или материальные ресурсы некоммерческим организациям?

А. Насколько адекватно организация распоряжается полученной поддержкой с точки зрения:

- *целевого использования средств (финансовая отчетность)*
- *выполнения всей запланированной (и обещанной спонсору) деятельности (программная отчетность)*

Б. Происходят ли те изменения, ради которых была предоставлена поддержка.

2) Что хотят знать добровольцы, уже работающие в организации или только собирающиеся пойти работать?

А. Делает ли организация что-то, действительно нужное окружающим,

Б. Изменяет ли деятельность организации жизнь людей к лучшему,

В. Каким будет их добровольческий труд в этой организации.

3) Что хотят знать люди, пользующиеся или планирующие пользоваться услугами некоммерческой организации?

А. Насколько доступны эти услуги с точки зрения времени и места их предоставления, а также их цены в денежном выражении.

Б. Изменили ли что-то эти услуги в жизни других людей со схожими проблемами, и если да, то что именно.

В. Чем эти услуги отличаются от аналогичных услуг, предоставляемых иными организациями (по цене, качеству, уникальности и др. показателям).

4) Что хочет знать сама некоммерческая организация?

Правильно ли она организует свою деятельность, учитывает ли все положительные и отрицательные факторы, предпринимает ли все необходимые действия для достижения максимально положительного результата?

Элементы организационной культуры

МИССИЯ (определяет цель)



ЦЕЛЬ (определяет задачи)



ФУНКЦИИ (направлены на достижение цели и решение задач в рамках прав и при условии соблюдения обязанностей)



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ (обусловлена функциями)



**СПОНТАННАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**
(бессистемная)

**ПЛАНИРУЕМАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**
(виды планирования)

план мероприятий проект программа

(контроль - ?!)

Должна волновать не столько сама деятельность, сколько достигаемый эффект – количественные и качественные изменения, получаемые в результате этой деятельности.

<i>примеры вопросов по самооценке организации</i>	Безусловно, да	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет
Предназначение и деятельность организации отвечают нуждам местного сообщества и/или целевой группы				
Организация не поддерживает никаких правонарушений, коррупции, взяточничества, финансовых махинаций или других незаконных действий				
Определяемая уставом управленческая структура оперирует эффективно и компетентно				
Адекватность размера оплаты сотрудников количеству той работы, которую необходимо проделать				
Ежегодный план работы основывается на оценке внутренних и внешних потребностей и ресурсов, а также на анализе сильных сторон, слабостей, возможностей и угроз (SWOT-анализ и т.д.)				
Система финансового управления прозрачна, причём годовой отчёт доступен любому интересующемуся, представившему письменный запрос				
Местная власть видит пользу организации и поддерживает ее				

Ниже приведен один из возможных вариантов развернутой анкеты для оценки/самооценки организации.

АНКЕТА

Данный инструмент является ресурсом, разработанным для внутреннего пользования. Он поможет вам достичь лучшего понимания ваших потребностей и/или увидеть, в каких областях менеджмента и практической работы вам требуются улучшения. Этот инструмент также предлагает вам список организационных систем и правил внутреннего распорядка, позволяющий оценить, какие системы и правила вам, возможно, скоро придётся разрабатывать. Заметьте, что вашей организации могут понадобиться не все пункты списка. Как только анкета заполнена, у вас будет хорошая “карта” сильных и слабых сторон вашей организации, так что вы увидите, что следует предпринять в первую очередь. Инструмент самооценки позволяет вам определить те приоритетные области, с которых вам следует начать. Поскольку речь идёт о самооценке, вы должны оценивать честно. На основании данных вами ответов следует менять или совершенствовать работу. Самооценка может осуществляться несколькими различными способами и при самых разнообразных условиях и обстоятельствах. Эту анкету можно давать отдельным людям для заполнения поодиночке, однако для более эффективного использования этого инструмента следует собрать разных функционеров - учредителей, членов правления и попечительского совета, а также добровольцев - и предложить им обсудить список и поработать над ним вместе в течение нескольких часов.

Мы настоятельно рекомендуем, чтобы вы периодически возвращались к этому списку (например, раз в год). Это поможет вам определить приоритеты на следующий плановый период (следующий год, например).

Нижеследующая анкета самооценки разбита на категории, отражающие основные аспекты работы любого фонда. Это следующие категории:

- Цель (предназначение) организации

- Управление
- Менеджмент
- Организационный процесс
- Финансовый менеджмент
- Маркетинг
- Укрепление материальной базы
- Работа / мероприятия
- Инфраструктура

Каждая из категорий включает список конкретных параметров, которые вы можете классифицировать как “сильный”, “адекватный”, “слабый” или “неприменимый”. Эти категории несколько гибки. Со временем ваша организация может захотеть добавить или изменить некоторые пункты. Пожалуйста, заметьте, что если вы пометите какой-либо параметр как “неприменимый”, вы должны спросить себя - почему? Если причина заключается в вашей неуверенности, этот вопрос следует рассмотреть или исследовать глубже.

Желаем удачи!

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
Предназначение организации				
Предназначение и деятельность организации отвечают нуждам местного сообщества и/или целевой группы				
Кратко сформулированная миссия, которая отражает назначение и ценности организации, а также интересы людей, которым она служит				
Понимание нашей миссии Советом попечителей				
Понимание нашей миссии Правлением и сотрудниками организации				
Понимание нашей миссии членами, клиентами или целевой группой				
Понимание нашей миссии местной властью				
Понимание нашей миссии местным бизнесом				
Понимание нашей миссии общественностью				
Миссия регулярно пересматривается с учётом мнения как внутри организации, так и вне ее				
Краткая история организации существует на бумаге				
Управление				
1) Организация управляется честно и беспристрастно				
2) Организация не поддерживает никаких правонарушений, коррупции, взяточничества, финансовых махинаций или других незаконных действий				
3) Попечительский совет независим, активен и информирован и работает безвозмездно				
4) Попечительский совет представляет обслуживаемые местные сообщества				
5) Предусмотренная уставом структура организации адекватна ее миссии				
6) Роли внутри организации ясно определены и при этом достаточно гибки, чтобы приспособливаться к меняющимся потребностям				
7) Ясная подотчётность				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
8) Управляющие органы внимательно следят за внутренней и внешней средой, чтобы лучше понимать воздействующие на организацию силы				
9) Управляющие органы должным образом реагируют на важные внешние тенденции и влияния				
10) Определяемая уставом управленческая структура оперирует эффективно и компетентно				
11) У попечительского совета есть календарь встреч, мероприятий, акций и последних данных				
12) Правила инструктажа членов Попечительского совета				
13) Правила, ограничивающие срок пребывания в должности членов Совета				
14) Адекватное количество членов Совета				
15) Определена структура комитета Попечительского совета				
16) Понимание обязанностей Совета				
17) Присутствие на заседаниях Совета (посещаемость)				
18) Процедура подготовки заседаний и оповещения о заседаниях				
19) Эффективное использование времени на заседаниях Попечительского совета				
20) Степень участия сотрудников в принятии решений				
21) Понимание членами Совета взаимоотношений между Советом и Правлением				
22) Понимание членами Совета сути фандрайзинга				
23) Члены Совета ежегодно вносят достаточные наличные взносы				
24) Члены Совета делятся своим временем и специальными знаниями				
25) Члены Совета продвигают и представляют интересы организации в местном сообществе				
26) Члены Совета пересматривают / одобряют долгосрочные планы				
27) Члены Совета рекрутируют новых спонсоров				
Менеджмент				
1) Пытается следовать лучшим управленческим практикам, которые соответствуют миссии, работе и структуре управления организации				
2) Соблюдение всех требований закона				
3) Время от времени подход к менеджменту переоценивается				
4) Административное руководство				
5) Ясно прописанная подотчётность/диаграмма организации				
6) Связь между Правлением и сотрудниками				
7) Связь между Правлением и советом				
8) Понимание Правлением функций и обязанностей Попечительского совета				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
9) Участие сотрудников в планировании				
10) Адекватность размера оплаты сотрудников количеству той работы, которую необходимо проделать				
11) Достаточно времени для удовлетворительного выполнения работы				
12) Нужные люди на нужных местах				
13) Уровень поддержки со стороны добровольцев				
14) Описания работы для каждой должности				
15) Возможности для обучения и повышения квалификации членов правления и добровольцев				
16) Системы рекрутирования / инструктирования (ориентации) / использования / поощрения сотрудников и добровольцев				
17) База данных потенциальных добровольцев				
18) Моральный дух Правления и добровольцев				
19) Регулярность встреч сотрудников организации				
20) Процедуры оценка и самооценка персонала				
Организационный процесс				
1) Ежегодно разрабатывается и принимается письменный стратегический план для реализации миссии организации				
2) Формальное представление плана Совету, Правлению, добровольцам и членам сообщества				
3) План обычно принимается и поддерживается Советом, Правлением и другими сотрудниками				
4) Стратегический план ежегодно пересматривается, оценивается и дополняется Советом и Правлением организации				
5) План основывается на оценке внутренних и внешних потребностей и ресурсов, а также на анализе сильных сторон, слабостей, возможностей и угроз (SWOT-анализ и т.д.)				
6) Ежегодный план устанавливает цели и задачи и очерчивает круг работы				
7) Ежегодный план оговаривает сроки мероприятий, назначает людей, ответственных за каждое мероприятие и задаёт ожидаемые количественные и качественные результаты каждого мероприятия				
8) Работа оценивается по её соответствию плану				
9) Методы, позволяющие оценить, отвечает ли программа нуждам целевой группы				
10) Механизмы обратной связи с разными группами (целевая группа, клиенты, местная власть, бизнес, другие члены сообщества, доноры)				
11) Деятельность организации протекает ровно, своевременно (без аврала)				
12) Существуют механизмы принятия решений				
13) Решения принимаются своевременно				
14) Определены, в том числе письменно внутренние пра-				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
вила и процедуры, которые доступны всем сотрудникам				
15) Насколько вы придерживаетесь внутренней политики и процедурам				
16) Внутренние политика и процедуры периодически пересматриваются				
17) Существуют внутренние правила и процедуры для мониторинга и оценки работы				
18) Данные, собранные посредством мониторинга и оценки, используются в стратегических, программных, внутренних и бюджетных документах				
Финансовое управление				
1) Практика бух. учёта находится в соответствии с законами Российской Федерации				
2) Финансовая деятельность организации осуществляется таким образом, чтобы обеспечить целевое использование средств и отчётность перед донорами				
3) Набор внутренних контрольных нормативов, определяющих обращение с наличностью, работу с депозитами и порядок снятия со счёта, одобрение расходов и выплат				
4) Все средства учитываются с момента их получения				
5) Адекватное бюджетное планирование, включая годовой бюджет организации, где показаны ожидаемые ресурсы и расходы				
6) Годовой бюджет организации одобряется Советом				
7) Члены Совета и Правления участвуют в бюджетном планировании				
8) Годовой отчёт, прошедший аудиторскую проверку				
9) Установлена регулярная ревизия финансовых документов попечительским советом				
10) Установлена система финансовой отчётности, включая ежемесячные отчёты о движении денежных средств (cash flow)				
11) Система финансового управления прозрачна, причём годовой отчёт доступен любому интересующемуся, представившему письменный запрос				
12) Все расходы санкционируются назначенным человеком до осуществления платежа				
13) Никаких секретных фондов				
14) Система управления движения денежных средств (cash flow)				
15) Адекватные внутренние контрольные нормативы, определяющие порядок денежных выплат во избежание несанкционированных платежей				
16) Никаких неподотчётных транзакций или кредитов членам Совета или Правления организации или целевой группе				
17) Способность организации управлять движением денежных средств				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
18) Система учёта донорских взносов				
19) Пожертвования используются так, как это обещается или подразумевается в обращениях и просьбах к жертвователям				
20) Система мониторинга раздаваемых грантов / распределяемых средств				
21) Система мониторинга активов организации				
22) Понимание правлением финансовых систем				
23) Ресурсы не используются в качестве инструмента партийного влияния или личной выгоды				
Маркетинг				
1) Маркетинговый план для информирования спонсоров и местного сообщества и повышения их интереса к работе и успехам организации				
2) Простая и ясная мысль, отражающая миссию организации				
3) Механизмы определения интересов и нужд ключевых групп, в том числе непосредственные контакты				
4) Целевые сообщения, отвечающие на интересы, нужды и опасения ключевых групп				
5) Маркетинговые материалы				
6) Постоянство и ясность имиджа организации, сообщаемого общественности				
7) Эффективность в представлении организации: целевой группе				
8) -- " -- : спонсорам				
9) -- " -- : клиентам				
10) -- " -- : местной власти				
11) -- " -- : общественности				
12) -- " -- : СМИ				
13) Местная власть видит пользу организации и поддерживает ее				
14) Деловые круги видят пользу организации и поддерживают ее				
15) Другие члены сообщества видят пользу организации и поддерживают ее				
Укрепление материальной базы				
1) Ресурсы привлекаются через деятельность, согласующуюся с принципами, миссией и планом организации, соблюдая этику				
2) Как Попечительский совет, так и Правление организации осведомлены о фандрайзинговой деятельности и имеют свои роли на каждом из её этапов, а именно идентификация доноров, работа с ними, обращение к ним и выражение благодарности				
3) Разные источники финансирования организации				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
4) План расширения источников финансирования				
5) Механизмы вовлечения Совета/других групп местного сообщества в фандрайзинг				
6) Попечительский совет/организация учредили комитет (другую структуру/людей), отвечающий за разработку, оценку и пересмотр правил, практик и целей фандрайзинга				
7) Организация отчитывается перед донорами и другими ключевыми группами посредством годовых отчетов				
8) Процесс установления годовых целей и задач фандрайзинга				
9) Годовой план фандрайзинга				
10) Типы ресурсов (финансовых и нефинансовых) определены				
11) Знания в области написания заявок на грант				
12) Знание о возможных источниках грантов				
13) Систематизация информации о донорах и потенциальных донорах (определены возможные доноры, а также количество и тип поддержки, которую можно просить у каждого потенциального донора)				
14) Участие Совета в идентификации потенциальных доноров				
15) Участие Совета в обращении к конкретным донорам				
16) Способность организации привлекать пожертвования от частных лиц				
17) Способность организации привлекать пожертвования от коммерческих структур				
18) Уровень поддержки со стороны областной администрации				
19) Уровень поддержки со стороны городской администрации				
20) Система учёта пожертвований				
21) Система благодарности и информирования доноров о результатах				
22) В организации есть деятельность, которая могла быть представлена на рынок как платные услуги (печатные продукция, экспертиза, тренинги и т.д.)				
Мероприятия / работа				
1) Соответствует принципам, миссии и плану организации, нуждам целевой группы и пожеланиям доноров				
2) Количество людей, привлечённых к выполнению работы				
3) Реалистичное и честное разделение обязанностей между выполняющими работу людьми				
4) Механизмы координации работы				
5) Механизмы мониторинга и оценки работы				
6) Обращение к прошлым успехам и неудачам при планировании текущей деятельности				

	сильно	адекватно	слабо	неприменимо
7) Привлечение и распределение средств				
8) Участие в проведение в вашем сообществе социально значимых акций / мероприятий				
9) Чётко определены индикаторы для программ/проектов и ожидаемые результаты своих акций / мероприятий				
10) Результат вашей работы приносит конкретный, измеримый, положительный эффект для целевой группы или членов организации				
11) Освещение работы организации в средствах массовой информации				
12) Резонанс от мероприятий				
13) Сотрудничество с другими организациями / секторами для проведения совместных акций				
Инфраструктура				
1) Связь между стратегическим планом и инфраструктурными возможностями и “узкими местами” организации				
2) Постоянное планирование по вопросам инфраструктуры и устойчивости				
3) Размер офисного помещения для работы организации				
23) Степень контроля организации над помещением (собственность, долгосрочная аренда со скидками и т.д.)				
24) Доступное помещение организации				
25) Безопасность помещения				
26) Коммуникационные системы (Интернет, сайт и т.д)				
27) Уровень технологии / оборудования				
28) Умение сотрудников и добровольцев пользоваться оборудованием				
29) Системы контроля и использования помещений и оборудования				

Заключительные комментарии:

Список участвовавших в самооценке _____ (дата)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____
7. _____

Х. ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ

10.1. Что такое социальный проект и целевая программа

Модель проектного метода управления в общем виде можно описать следующим образом. Первый этап – это планирование, на котором процесс достижения цели проекта разбивается на серию небольших задач (ожидаемых результатов), определяются действия, которые нужно выполнить для их решения, и их последовательность. Второй этап – реализация плана действий. Третий этап – оценка. На этом этапе нужно:

- сравнить фактические и ожидаемые результаты;
- определить, были ли отклонения от плана при его реализации;
- определить, какие факторы повлияли на достижение ожидаемых результатов.

Затем по результатам оценки принимается решение о том, нужна ли корректировка плана действий по реализации проекта или программы. Таким образом, оценка полностью интегрирована в процесс управления и фактически выполняет роль механизма обратной связи, который нужен, чтобы корректировать деятельность в рамках проекта (программы) для достижения необходимых результатов.

В 1960-е годы проектный подход, который первоначально развивался в военной промышленности, начал активно использоваться в бизнес-структурах. Начало применения проектного подхода в социальном секторе часто связывают со «спутниковым шоком», который власти США испытали, когда СССР опередил их в космической гонке и первым вывел на орбиту искусственный спутник Земли в 1957 году. Одной из реакций стало решение о развитии системы образования и науки, причем делать это решили проектным способом. Так проектный подход попал в социальную сферу.

Нужно отметить, что внедрение проектного подхода не сопровождалось обучением исполнителей проектов теории и практике проектного управления. Считалось (и во многих организациях считается до сих пор), что если человек является специалистом в какой-либо предметной области, он в состоянии разработать качественный проект, направленный на решение тех или иных задач в данной области.

Довольно быстро выяснилось, что исполнители проектов не в состоянии корректно провести оценку, например, обоснованно описать достигнутые результаты, своими силами. Поэтому для оценки программ и проектов в области образования стали привлекать университетских специалистов-социологов. Так оценка из внутренней функции управления проектом превратилась во внешнюю.

Дальнейшее развитие проектного подхода в социальном секторе и оценки программ и проектов социальной направленности происходило в значительной степени автономно от использования проектного подхода и оценки в бизнесе, и оценка программ и проектов социальной направленности превратилась с самостоятельную область профессиональной деятельности. В рамках этой области оценку принято определять как сбор информации о деятельности в рамках программы (проекта), ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о ценности программы (проекта), повысить результативность программы (проекта) и/или разработать планы на будущее.

Одним из факторов, которые повлияли на развитие оценки программ и проектов социальной направленности, стало постепенное усложнение программ и проектов, реализуемых в социальном секторе. Сегодня по степени сложности программы и проекты часто разделяют на следующие три большие категории:

<i>Категория</i>	<i>Основные особенности</i>
Простые проекты (программы)	- проект реализуется одной организацией. - в рамках проекта реализуется стандартизованный набор действий, одинаковый для всех участников проекта, независимо от места реализации.

Сложные проекты (программы)	<ul style="list-style-type: none"> - в рамках проекта существует несколько направлений деятельности, или проект реализуют несколько разных организаций, каждая из которых выполняет примерно одинаковый набор действий - в результате такой проект по-разному реализуется в различных условиях
Сложные адаптивные проекты (программы)	<ul style="list-style-type: none"> - Проект адаптируется к постоянно меняющимся условиям внешней и внутренней среды; набор используемых действий постоянно и непредсказуемо меняется - в реализации проекта участвуют несколько организаций, состав и роли которых постоянно и непредсказуемо меняются. - Результаты действий в значительной степени непредсказуемы и зависят от начальных условий и среды (контекста), в которой реализуется проект.

На современном этапе развития, проектный (программно-целевой) метод, включающий этапы экспертной оценки, все чаще применяется в практике российского государственного и муниципального управления. При этом необходимость применения современных методов экспертной оценки вызвана задачами, стоящими перед управляющими организациями.

Условия:

Административная реформа

БОР (бюджетирование, ориентированное на результат)



Задачи перед ОГВ и ОМСУ:

Повышение качества работы

Повышение эффективности расходования бюджетных средств



Какими методами можно оценить качество и эффективность?

КОНТРОЛЬ (традиционные количественные методы)

сколько денег выделили - сколько потратили,
сколько клиентов планировалось «охватить» -
сколько «охвачено»

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

На качественную оценку ситуации внимание практически не обращается: ни полученный эффект от выполнения программных действий, ни изменения в социуме практически никогда не оцениваются. Соответственно, вопрос о качестве этой работы, об удовлетворенности населения и об эффекте от вложения бюджетных средств (фактически, средств населения) не стоит.

Законодательство определяет, что в современной практике могут существовать:

- государственные и муниципальные программы (*разрабатываются и утверждаются исполнительными органами власти государственного и муниципального уровня*);
- программы комплексного социально-экономического развития (*разработка и утверждение находится в исключительной компетенции представительных органов*).

Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации государственных программ Самарской области утвержден Постановлением Правительства Самарской

области от 20 сентября 2013 г. № 498. В частности, в этом документе дается определение, что «государственная программа - система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики Правительства Самарской области, обеспечивающих в рамках реализации государственных функций (полномочий) достижение целей в отдельных сферах социально-экономического развития Самарской области».

Этот Порядок дает достаточно широкие возможности для общественной экспертизы, а именно, следующие:

«- Ответственный исполнитель государственной программы разрабатывает проект государственной программы в срок до 1 апреля года, предшествующего году начала ее реализации, и размещает его на своем официальном сайте или официальном сайте Правительства Самарской области. С момента размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на соответствующем официальном сайте проект государственной программы должен быть доступен всем заинтересованным лицам для ознакомления.

- Проект государственной программы подлежит независимой экспертизе, предметом которой является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации мероприятий государственной программы для граждан и организаций в случае ее утверждения.

- Независимая экспертиза проводится физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимая экспертиза не может проводиться физическими и юридическими лицами, принимающими участие в разработке проекта государственной программы, а также юридическими лицами, находящимися в ведении ответственных исполнителей государственной программы, соисполнителей государственной программы и участников государственной программы.

- Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, указывается при размещении проекта государственной программы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на соответствующем официальном сайте и составляет не менее 10 календарных дней.

- По результатам независимой экспертизы составляется заключение, которое направляется ответственному исполнителю государственной программы.

- Ответственный исполнитель государственной программы рассматривает поступившие в его адрес заключения в течение 5 рабочих дней и в случае необходимости вносит соответствующие изменения в проект государственной программы.

- Срок, отведенный для внесения изменений в проект государственной программы после рассмотрения заключения независимой экспертизы, составляет 10 рабочих дней.

- Физическим и юридическим лицам, направившим заключение в адрес ответственного исполнителя государственной программы, в срок не более 10 рабочих дней со дня рассмотрения заключения направляется мотивированный ответ.

- Результаты работы, проведенной ответственным исполнителем государственной программы в рамках независимой экспертизы, отражаются в пояснительной записке к проекту постановления Правительства Самарской области об утверждении государственной программы.

- Копии заключений независимой экспертизы представляются органам исполнительной власти (государственным органам) Самарской области, принимающим участие в согласовании».

Аналогичные правовые акты должны существовать в каждом муниципальном образовании в Самарской области.

Программа должна содержать:

1) характеристику текущего состояния, основные проблемы социальной и/или экономической сферы, риски реализации;

2) цели и задачи программы, планируемые результаты реализации программы, характеризующие состояние (изменение состояния) в сфере реализации программы;

- 3) перечень, цели и краткое описание подпрограмм и мероприятий органов исполнительной власти государственных учреждений, включенных в программу;
- 4) сроки и этапы реализации программы в целом с указанием промежуточных результатов;
- 5) описание мер правового и государственного регулирования, направленных на достижение целей программы;
- 6) перечень показателей программы с указанием плановых значений по годам ее реализации;
- 7) информацию о ресурсном обеспечении государственной программы за счет бюджета Самарской области, бюджета Российской Федерации, муниципальных бюджетов и внебюджетных средств;
- 8) прогноз сводных показателей государственных заданий на очередной финансовый год и плановый период (в случае если в рамках государственной программы предусмотрено оказание услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Самарской области, а также при отсутствии в составе программы подпрограмм);
- 9) методику комплексной оценки эффективности реализации программы.

Однако стоит отметить, что оценка в том виде, как она применяется сейчас в государственном (муниципальном) управлении, отличается от желаемого понимания оценки. В частности, официальные требования к оценке таковы:

Комплексная оценка эффективности реализации государственной программы осуществляется на основе оценки:

- степени выполнения мероприятий программы,
- оценки эффективности реализации программы.

При этом:

- оценка степени выполнения мероприятий государственной программы представляет собой отношение количества выполненных мероприятий к общему количеству запланированных мероприятий;

- оценка эффективности реализации государственной программы рассчитывается как средняя взвешенная всех оценок по удельному весу объемов финансирования соответствующих подпрограмм и иных программ, входящих в состав государственной программы.

Пример: при оценке эффективности реализации программ применяются следующие формулы:

1. Уровень исполнения запланированного объема финансирования $C = C(f) / C(p) \times 100\%$ (фактический объем / плановый объем $\times 100\%$).

2. Уровень достижения целевого индикатора $I = I(f) / I(p) \times 100\%$ (фактический количественный показатель / плановый количественный показатель $\times 100\%$).

3. Эффективность реализации мероприятия $R = I / C \times 100\%$

Парадокс: Чем меньше затрат, тем выше результат-!?

Поэтому дальше в настоящем пособии будет представлена такая технология оценки, которая позволит сделать объективные выводы о качестве программ и проектов.

Стратегическая цель оценки государственных и муниципальных программ, а также социальных проектов заключается в содействии эффективному социально-экономическому развитию государственных и муниципальных образований через совершенствование процедур планирования социально-экономического развития, обеспечение преемственности своей социально-экономической политики.

Применительно к проблематике экономического развития, оценка – это ответ на вопрос, насколько **успешна** оцениваемая программа. Однако критерии успешности программы могут быть самыми разными. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, какие результаты хочет получить заказчик и как будет их использовать.

Итак, оценивание является одной из функций управления программой и предполагает как контроль за ее ходом и результатами, так и получение нового знания. Различные виды оценочной деятельности, к которым относятся программный аудит, мониторинг и

оценка, строятся в соответствии с общими принципами и имеют свои отличительные особенности. Однако во всех случаях важно принимать во внимание специфику и проработанность самой программы как объекта оценки.

Любая программа направлена на изменение определенной ситуации к лучшему, на решение некоторой проблемы. Программа предполагает конкретный набор шагов (процесс), которые должны привести к желаемому изменению ситуации. Для осуществления этих шагов используются различные ресурсы (люди, оборудование, материалы, технологии, среда).

Мониторинг и оценка программы представляют собой подсистемы, обеспечивающие «обратную связь» о ее ходе и результатах. Информацию, которую дают мониторинг и оценка, используют те, кто управляет программой.

Инспекция, аудит, мониторинг, оценка и исследование – все эти виды деятельности основаны на сборе и анализе информации о ходе и результатах программы. С одной стороны, эту информацию можно использовать как инструмент контроля, с другой – она содержит новое знание о программе. При этом разные виды деятельности по сбору информации в программе сочетают в себе функции контроля и получения нового знания в разных пропорциях, что позволяет достаточно четко разграничить их между собой.

Инспекция, направленная на выявление и предотвращение нарушений, является преимущественно функцией контроля.

Программный аудит также в большей степени ориентирован на контроль того, в какой степени программа соответствует существующим формальным требованиям, политикам и процедурам, а также в какой мере фактическое выполнение программы соответствует плану. Аудит проводится преимущественно на основании изучения программной документации.

Мониторинг программы сочетает в себе функции контроля и получения нового знания. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов программы на основании планомерного измерения значений ряда показателей (индикаторов).

Оценка программ в большей мере ориентирована не на контроль, а на получение нового знания о программе. Оценка предполагает глубокий анализ хода и результатов программы, а также причин отклонения от плана. Оценка может выполняться как внешними специалистами, так и силами самой программы.

Если подробнее, то программный аудит – это «неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов».

Государственный аудит включает в себя аудит правильности и аудит эффективности. Аудит правильности включает в себя традиционный финансовый аудит, а также аудит систем внутреннего контроля и аудит честности и правильности административных решений, принимаемых в проверяемой организации или программе.

Аудит эффективности включает аудит экономичности административной деятельности на ее соответствие правильным административным принципам и практикам в управленческой политике; аудит эффективности использования человеческих, финансовых и иных ресурсов, включая проверку информационных систем, систем показателей измерения деятельности и мониторинга, а также процедур, которым следуют проверяемые программы и организации для устранения обнаруженных этими системами недостатков; аудит результативности деятельности в части достижения проверяемой организацией или программой своих целей, а также аудит влияния, то есть сравнение фактического влияния деятельности с запланированным.

Аудит эффективности работы программы может проводиться только при наличии формальных требований к тому, как эта программа должна осуществляться и каких результатов она должна достигать. Под формальными требованиями мы в данном случае

понимаем государственные нормативные документы, а также документы, регламентирующие деятельность конкретной программы.

Мониторинг – это постоянный и систематический сбор информации о значениях заранее выбранных индикаторов для обеспечения руководителей и других заинтересованных сторон сведениями о том, насколько успешно выполняется программа, в какой степени достигаются поставленные цели и как используются фонды, выделенные на данную программу. Основой для проведения мониторинга является система индикаторов. Эти индикаторы должны разрабатываться экспертами в той предметной области, в которой реализуется программа. Важно, чтобы совокупность индикаторов адекватно отражала все важнейшие рабочие процессы и результаты программ.

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее. Оценка, ориентированная на использование, проводится с ясным пониманием того, каким образом ее результаты будут использоваться.

В отличие от аудита оценка не состоит лишь в том, чтобы проверить соответствие программы существующим правилам и требованиям. В отличие от мониторинга оценка не базируется на измерении определенных заранее показателей (индикаторов). Принципиальное отличие оценки программ состоит в том, что ее методология разрабатывается под конкретную задачу и не может быть универсальной и одинаковой для любых задач. Важным отличием оценки является также большая, чем в аудите и мониторинге, глубина анализа.

По определению ООН, оценка – это «как можно более системное и непредвзятое изучение какой-либо деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, темы, сектора, области деятельности, работы организации и т.п.». Оценка рассматривает ожидаемые и полученные результаты, цепочки результатов, процессы, контекст и причинно-следственные связи, чтобы понять, что было достигнуто, а что – нет.

Задача оценки – определить, насколько деятельность организации соответствует ситуации, насколько эта деятельность результативна, эффективна и устойчива, и какое влияние она оказывает. Выводы и рекомендации оценки базируются на надежных и достоверных фактических данных.

10.2. Виды оценки

Оценка может иметь несколько видов в зависимости от стадий и иных условий, в соответствии с которыми она проводится.

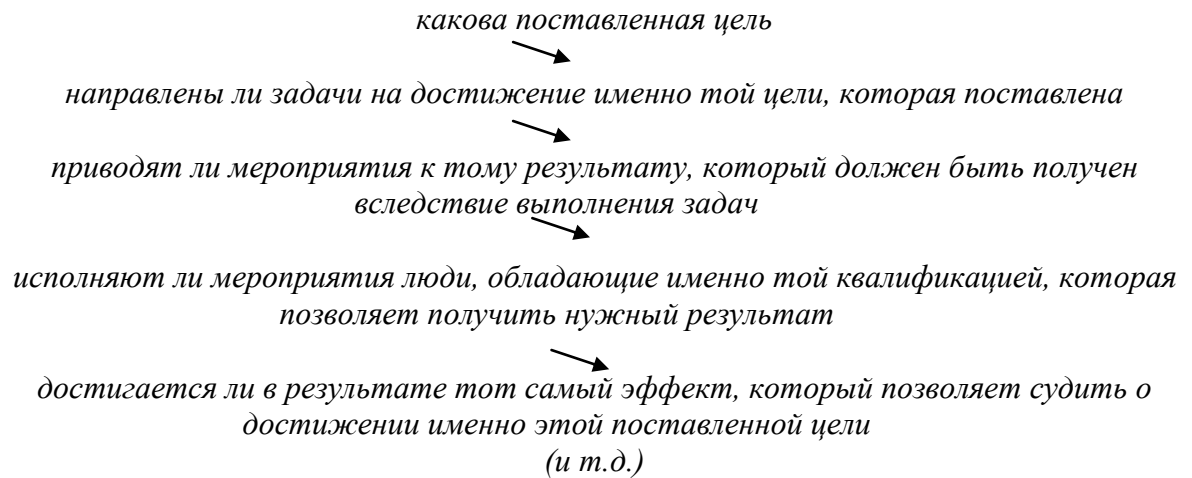
Предварительная оценка (оценка программы до начала ее реализации).

Задачи: анализ качества проекта программы, оценка необходимости программы для социально-экономического развития, предварительная оценка эффективности программы. Результат: выработка рекомендаций о необходимости программы и ее финансировании.

Замысел программы оценивается на стадии ее разработки, и результаты оценки используются в процессе принятия решения о том, стоит ли приступать к полномасштабной реализации программы. Оценка замысла или «теории» программы должна ответить на следующие вопросы:

- *Насколько обоснована логика программы?*
- *Хорошо ли сформулированы ее миссия, цель и задачи?*
- *Аргументированы ли причинно-следственные связи в логике программы?*
- *Какие потенциальные риски связаны с реализацией программы?*
- *Что может не сработать так, как задумано, или сработать не совсем так? Почему?*
- *Можно ли свести эти риски к минимуму? Если да, то каким образом?*
- *Каковы возможные позитивные и негативные эффекты программы, являющиеся прямыми или косвенными, запланированными или непреднамеренными следствиями ее реализации?*

ПРИМЕР: анализ логической схемы программы – наличие всех необходимых для программы элементов и адекватность, обоснованность перехода от одного к другому. Необходимо проанализировать правильность логических выводов программы, сделанных по всей цепочке предположений и выводов, задач и результатов их выполнения:



Экспресс-оценка (проводится лицами, принимающими решения, через ознакомление с содержанием программы и заключениями экспертов, выработку мнения о степени актуальности проблемы, степени соответствия программы потребностям общества и степени влияния программы на изменение ситуации в обществе). Результат: принятие решения о финансировании.

Промежуточная оценка (оценка на стадии реализации программы). Отличается от мониторинга тем, что мониторинг должен проводиться постоянно, а оценка - на ключевых этапах выполнения программы. Задачи: корректировка программы. Результат: выработка рекомендаций по изменению существенных условий программы.

Обобщающая, или оценка влияния (оценка по завершении выполнения программы). Задачи: экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин ошибок и неудач. Результат: выработка рекомендаций по дальнейшей деятельности.

10.3. Этапы проведения оценки

Основные этапы проведения оценки включают в себя следующее:

- 1) возникновение потребности в информации,
- 2) постановка задачи,
- 3) планирование оценки
- 4) сбор данных
- 5) анализ данных
- 6) подготовка отчета
- 7) получение «обратной связи» по результатам оценки
- 8) принятие решения

Исходной точкой для проведения оценки является возникновение потребности в информации для принятия решений. Естественно, эта потребность возникает у вполне конкретных людей, принимающих решения. Оценка будет максимально полезной, если она сориентирована на этих людей и проводится с учетом того, как они будут пользоваться полученными результатами.

Следующим шагом является преобразование возникшей потребности в задание на проведение оценки. Главным компонентом задания являются вопросы, на которые нужно ответить, чтобы получить необходимую для принятия решений информацию. Кроме того, в задании оговариваются детали проведения оценки: источники и методы сбора информации, требования к отчету, кто будет участвовать в проведении оценки, график работ, организационные вопросы, условия использования и распространения полученной информации, необходимые для проведения оценки ресурсы.

На следующем этапе разрабатывают детали проведения работ и подготавливают необходимые инструменты. На этом этапе могут быть разработаны анкеты, списки вопросов для интервью, методики проведения наблюдения и т.д.

На этапе сбора данных используют интервьюирование (индивидуальное и групповое), анкетирование, наблюдение, различные методы анализа документации. При сборе данных важно беспристрастно фиксировать факты, не пытаясь их интерпретировать. Главная идея разделения этапов сбора данных и анализа полученной информации заключается в том, что выводы должны базироваться не на отдельных фактах, а на их совокупности. Например, один из участников проекта может очень эмоционально и убедительно доказывать бесперспективность выполненной работы. Человек, проводящий оценку, должен воспринимать это лишь как мнение одного из участников, несмотря на убедительность приведенных доводов. Время для обобщений и выводов наступит позже, когда будут собраны мнения других участников, клиентов, представителей финансирующей организации.

На этапе анализа данных совершается главное таинство: из мозаики разрозненных фактов составляется целостная картина. На основании полученных данных делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия того самого управленческого решения, с которого все начиналось.

Выводы – это ответы на вопросы.

Форма и содержание отчета о проведенной оценке определяются при согласовании задания. Главное на этом этапе – помнить о том, что отчет – важнейшая часть оценки. Отчет предназначен для тех, кто инициировал оценку, и должен быть удобен в первую очередь для них.

«Обратная связь» по результатам оценки – эта наиболее волнительная для всех сторон фаза проведения оценки. Для тех, кто инициировал оценку, – это своего рода заключение об успешности работы, которой они руководили или которую финансировали. Для тех, кто проводил оценку, это экзамен на профессионализм и проверка качества выполнения задания. Для тех, чья программа оценивалась, это прелюдия к важным решениям, которые могут повлиять на будущее их организации.

Оценка призвана показать программу такой, как она есть. Это значит, что сообщение о результатах может содержать и положительные, и отрицательные выводы. Как рассказать о них, не обидев людей? Как выслушать сообщение о результатах оценки без обид на тех, кто «принес плохие новости»?

Последний этап – принятие решений с учетом полученной информации.

10.4. Отбор показателей для анализа причинно-следственных связей

По результатам далеко не всегда можно судить о причинах, которые привели к их достижению именно в таком, а не каком-либо ином виде. Сама программа может оказывать только частичное влияние на значения показателей ее результативности. На них также влияют и внешние факторы. Это касается большинства промежуточных и в еще большей степени конечных результатов. Однако иногда можно определить показатель результативности, проливающий свет на степень влияния предоставляемых услуг на достигнутые результаты. Существует два основных подхода к его определению.

1. Попросите клиентов оценить вклад программы в отмеченные ими результаты. Например, если речь идет о программе здравоохранения, при проведении опроса клиентов им может быть задан вопрос, улучшилось ли их состояние с начала предоставления им услуги. В результате будут получены данные для показателя «число и процент клиентов, состояние которых улучшилось с начала получения услуги». Однако опрос может дать еще больше информации, если клиентов, например, попросят оценить вклад программы в улучшение их состояния. В этом случае показателем результативности будет «процент клиентов, сообщивших об улучшении, которое они в значительной степени приписывают получению услуг».

2. Если могут быть получены данные о причинах возникновения проблем (из материалов отчетов по программе или опросов клиентов), сведите эти данные в таблицу. Опрос семей может показать, какой процент семей пользуется, например, парком или библиотекой. Чтобы получить представление о причинах, задайте вопрос «почему?» тем, кто данными услугами не пользуется, предусмотрев, например, следующие варианты ответов: «неудобное расположение», «неудобное время работы», «слишком дорого», «не понравилось» или «не интересуюсь». В результате можно составить таблицу, показывающую число и долю семей, указавших на каждую из причин. Данная информация может быть использована для выработки эффективных мер.

10.5. Источники информации

При проведении оценки обязательно исследуется следующее:

- местная нормативная база, регулирующая вопросы разработки программ (наличие регулирующих нормативных правовых актов, четкость прописанной в них процедуры – отбор проблем, принятие решения о разработке, формирование проекта, публичные слушания, оценка проекта, утверждение, финансирование, исполнение, формирование и утверждение отчета);

- соответствие порядка работы над программой установленной процедуре;
- деятельность по выполнению программы;
- содержание и порядок подготовки отчетных документов.

10.6. Оценка проекта (программы)

Начиная проведение экспертной оценки проекта или программы, эксперту необходимо:

1. Изучить содержание документа, в отношении которого предлагается провести экспертную оценку.

2. Составить перечень нормативных правовых актов, с которыми связан или может быть связан изучаемый проект (программа) и которые нужно будет изучить в ходе проведения оценки.

3. Составить перечень вопросов, на которые нужно будет получить ответ в ходе общественной экспертизы (оценки) по следующей форме:

Позиция документа (цитата)	Вопрос, сформулированный на основании этой позиции	Источники информации, которыми нужно будет пользоваться, чтобы получить ответ на поставленный вопрос	Каким образом планируется получать информацию из этих источников
1	2	3	4
В Концепции патриотического воспитания указывается, что "патриотическое воспитание - систематическая и целенаправленная деятельность органов государственной власти, социальных институтов, общественных объединений..." (всего перечислено 17 категорий субъектов).	<ul style="list-style-type: none"> - Каким образом перечисленные субъекты вовлечены в процесс ПВ? - Является ли участие перечисленных субъектов в ПВ обязательным, рекомендуемым, добровольным? - Какие цели и мотивы участия в ПВ имеются у перечисленных субъектов? - Каким образом проис- 	<ul style="list-style-type: none"> Статистическая информация Документы субъектов ПВ Информационные источники (СМИ, Интернет) Субъекты ПВ 	<ul style="list-style-type: none"> Запрос Получение документов от источников Поучение из открытых источников Анкетирование, опрос

	ходит выбор субъектов для участия их в мероприятиях ОГВ и ОМСУ? - Как обосновывается выбор именно этих категорий субъектов?		
--	--	--	--

Чаще всего, в отношении содержания проекта или программы эксперт должен дать ответ на следующие вопросы:

- 1) насколько обоснована проблема, на решение которой направлена программа, подкреплены ли аргументы разработчиков количественными и качественными данными;
- 2) насколько правильно разработан цикл программной деятельности (логичен и проработан в части выполнения, правильно ли предусмотрена последовательность действий, нет ли пробелов в процедуре выполнения, каким образом будут оцениваться результаты программы);
- 3) могут ли быть достигнуты цели и решены задачи с помощью тех действий (мероприятий), которые собираются выполнить разработчики;
- 4) соответствует ли квалификация персонала тем работам, которые будут выполняться;
- 5) велик ли будет эффект от реализованной программы, и логично ли тратить на его достижение тот объем финансов, который запрашивается;
- 6) правильно ли составлен бюджет и соответствует ли он тем действиям, которые будут осуществляться при исполнении программы;
- 7) имеются ли в программе скрытые мотивы и намерения (т.е. истинные цели разработчиков), и насколько они могут снизить эффект от программы

В отношении результатов проекта или программы эксперт должен дать ответ на следующие вопросы:

- 1) насколько содержание программы соответствует интересам городского сообщества и потребностям развития города?
- 2) выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой?
- 3) каковы фактические результаты программы и как они соотносятся с ее целями?
- 4) чего в соответствии с планом программы сделать не удалось и почему?
- 5) эффективна ли организационная схема выполнения программы?
- 6) как соотносятся средства, потраченные на выполнение программы с полученным эффектом?
- 7) каков социально-экономический эффект реализации программы? и т.д.

Уточняющие вопросы для проведения оценки (формирования анкет и др.) можно составлять, исходя из имеющихся материалов, например, отчетов о реализации проекта (пример – ниже).

Из отчета	Уточняющие вопросы, сформулированные на основе данной позиции отчета
«Проведен семинар по созданию общественно – активных школ в местном сообществе.»	Когда? Где именно? Как это увязано с планом? Сколько человек участвовало? Что еще можно об этом мероприятии сказать?
«Работа с администрацией школ и родителями (принимало участие более 50 участников).	Что это была за работа?

Практически обязательным элементом экспертной оценки является анализ логической схемы проекта или программы. Для него можно использовать следующую схему, заполняя ячейки соответствующей информацией.

1. Сформулированная цель	1.1. Задачи, по смыслу на-	1.1.1. Мероприятия, по смыслу направленные	1.1.1.1. Прописанный ре-	1.1.1.1.1. Эффект для	промежуточный вывод по ло-
--------------------------	----------------------------	--	--------------------------	-----------------------	----------------------------

	правленные на выполнение цели	на решение поставленной задачи	зультат (в каких единицах измеряется)	социума (целевой группы)	гической цепочке «цель-задача-мероприятие-результат»
		1.1.2. Мероприятия, по смыслу не направленные на решение поставленной задачи	1.1.1.2. Прописанный результат (в каких единицах измеряется)	1.1.1.2.1. Эффект для социума (целевой группы)	промежуточный вывод по логической цепочке «цель-задача-мероприятие-результат»
	1.2. Задачи, по смыслу не связанные с целью	1.2.1. Мероприятия, по смыслу направленные на решение поставленной задачи	1.2.1.1. Прописанный результат (в каких единицах измеряется)	1.2.1.1.1. Эффект для социума (целевой группы)	промежуточный вывод по логической цепочке «цель-задача-мероприятие-результат»
		1.2.2. Мероприятия, по смыслу не направленные на решение поставленной задачи	1.2.2.1. Прописанный результат (в каких единицах измеряется)	1.2.2.1.1. Эффект для социума (целевой группы)	промежуточный вывод по логической цепочке «цель-задача-мероприятие-результат»
	Вывод по постановке задач (насколько они в совокупности служат достижению поставленной цели)	Вывод по составу мероприятий: насколько они в совокупности способствуют решению задач и достижению цели, а также в какой части находятся за рамками смыслового поля проекта (программы)	Вывод по ожидаемым результатам: насколько они соответствуют цели	Вывод по эффекту: какой реальный эффект получит целевая группа или социум в целом	ОБЩИЙ ВЫВОД

При оценке муниципальных программ следует учитывать при разработке инструментария и плана оценки, а также выработке выводов и рекомендаций такие особенности муниципальных структур, разрабатывающих и реализующих программу:

- нормативное ограничение полномочий исполнителей,
- ограничение доступа к информации, связанной с деятельностью органов местной власти,
- иерархичность подчинения исполнителей вышестоящему руководству,
- комплексность, многоуровневость системы разрабатывающих, утверждающих, исполняющих и контролирующих органов,
- взаимосвязи между оцениваемой программой и другими муниципальными отраслями и программами,
- необходимость вычленения эффекта от исполнения оцениваемой программы из общего социального процесса (в котором участвуют НКО, бизнес, госорганы),
- неотработанность механизма использования результатов оценки при принятии управленческих решений на местном уровне.

Следует помнить, что оценка социальных проектов и программ – это не научное исследование, а управленческий инструмент. Он предназначен для принятия качественных и своевременных управленческих решений. Таким образом, оценка должна быть всецело ориентированной на выработку необходимых практических выводов и использование в практике управления городом.

Рекомендации по использованию результатов оценки должны строго соответствовать выводам оценки, являясь их логическим продолжением. Они могут касаться как самой программы, так и других механизмов управления или общих социально-экономических условий, в которых развивается муниципальное или государственное образование. Рекомендации могут носить как общий (стратегический) характер, так и более частный (изменения в системе управления программой, проекты изменения организационных структур муниципалитета, проекты муниципальных нормативно-правовых актов).

Для экспресс-анализа проекта или программы может быть применена следующая схема:

1. Проблематика программы

<i>Вопрос</i>	<i>Мнение эксперта</i>	<i>Комментарии, обоснования</i>	<i>Предложения</i>
1.1. Насколько обозначенная в программе проблема актуальна для жителей города?	- актуальна - не совсем актуальна - не актуальна - затрудняюсь ответить		
1.2. Насколько содержание мероприятий программы соответствует интересам городского сообщества и потребностям развития города?	- полностью соответствует - не соответствует - не полностью соответствует - затрудняюсь ответить		
1.3. Насколько верно расставлены приоритеты в реализации мероприятий по достижению поставленных целей и задач?	- верно - не совсем верно - неверно - затрудняюсь ответить		

2. Содержание программы как документа

2.1. Может ли решение сформулированных в программе целей и задач полностью устранить обозначенные проблемы?	- да - нет - не полностью - затрудняюсь ответить		
2.2. Эффективен ли предложенный механизм реализации?	- да - нет - недостаточно эффективен - затрудняюсь ответить		
2.3. Используя предложенные в программе показатели, возможно ли охарактеризовать, как изменилось состояние городского сообщества и насколько решена обозначенная проблема?	- да - нет - систему показателей нужно пересмотреть - затрудняюсь ответить		
2.4. Насколько обоснованно осуществлялось планирование и использование финансовых ресурсов (<i>сравнить план/обоснование/факт</i>)?	- обоснованно - не совсем обоснованно - не обоснованно - затрудняюсь ответить		
2.5. Адекватны ли предложенные в программе методы оценки эффективности?	- да, они позволяют оценить эффективность достижения целей и решения задач - Нет - затрудняюсь ответить		

2.6. Насколько адекватно осуществлен выбор исполнителей?	адекватно Не совсем затрудняюсь ответить
--	--

3. Отчетность

3.1. Выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой к исполнению в отчетном периоде?	да нет затрудняюсь ответить
3.2. В отношении невыполненных мероприятий, можно ли согласиться с приведенными в отчете аргументами о причинах их невыполнения?	да нет согласен не полностью затрудняюсь ответить
3.3. В сравнении с поставленными задачами, каков реальный социальный экономический эффект от реализации программы?	эффект равен запланированному эффект неполный эффект отсутствует затрудняюсь ответить

Важно понимать, что в оценке любая информация может послужить основанием для выводов. Ниже приведены два примера того, как соотнесение запланированной (из проекта) и реально осуществленной (из отчета) деятельности показывает недочеты в реализации социального проекта.

<i>Период</i>	<i>Запланировано</i>	<i>Сделано (согласно отчету)</i>
<i>Март</i>	Проведение семинара для волонтеров и ТВ-переговорной площадки	Семинар «Основы толерантности» проведен ТВ-площадка перенесена
<i>Апрель</i>	Подготовка к акции «Толерантность и право»: издание листовок, буклета и плакатов. буклет «Декларация принципов толерантности» (800 экземпляров); листочки (1 600 экземпляров); плакаты (160 экземпляров):	В рамках акции изданы: буклеты (200 экземпляров); листочки (2000 экземпляров); плакаты (20 экземпляров):
<i>Май</i>	Проведение акции «Толерантность и право». Не было запланировано	Акция проведена в июне. ТВ-переговорные площадки «Толерантность – признак демократического мышления» и «Язык вражды в местных СМИ в отношении социально исключенных»
<i>Сентябрь</i>	Проведение акции «Религиозная толерантность», съемка ТВ-переговорной площадки на эту тему.	Акция проведена в октябре, ТВ-площадка не проведена.
<i>Октябрь</i>	Проведение акции «Национальная толерантность», подготовка к проведению ТВ-переговорной площадки.	Проведена в октябре дважды.

Задание на проведение оценки может иметь следующую структуру и содержание, как это показано в примере, приведенном ниже.

ЗАДАНИЕ

на проведение оценки хода выполнения Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в г.о.Тольятти за 2007год.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОЦЕНКИ

ЦЕЛЬ	Определить, насколько успешно реализуется Программа
Задача № 1	Оценить успешность выполнения проектов, включенных в Программу, по следующим параметрам: - соотношение бюджетных средств и внебюджетных средств; - степень достижения целей и выполнения задач, запланированных в проектах, за 2006-2007 годы реализации; - соответствие планируемых действий и действий, реально осуществленных в рамках выполнения проектов; - виды, количество и объем социальных услуг, предоставляемых организациями, исполняющими проекты в рамках Программы.
Задача № 2	Выработать рекомендации по совершенствованию выполнения проектов, включенных в Программу.

ОБЪЕМ РАБОТЫ

1. Предварительный анализ Программы НКО и входящих в нее проектов с целью составления реестра документации и сведений, представляемых исполнителями для проведения оценки.
2. Составление графика проведения оценки.
3. Разработка структуры оценки.
4. Разработка анкет и структуры интервью;
5. Проведение оценки, в том числе
 - 5.1. Анализ документации:
 - а) Программа НКО;
 - б) проекты, входящие в Программу НКО;
 - в) предварительные отчеты о выполнении проектов, входящих в Программу;
 - г) иная документация (по реестру).
 - 5.2. Определение состава целевых групп для опроса;
 - 5.3. Анкетирование и проведение интервью;
6. Разработка рекомендаций по выполнению Программы НКО в следующем после отчетного году.
7. Составление и оформление отчета по результатам оценки.
8. Подготовка и проведение семинара с исполнителями Программы НКО по результатам оценки.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ

1. Соблюдены ли сроки и последовательность работ по выполнению проектов.
2. Эффективно ли расходуются выделенные средства, если нет, то в чем причины.
3. Достигнуты ли цели и задачи проектов (в объеме 2006-2007 годов).
4. Какие изменения произошли за оцениваемый период времени в перечне и объеме социальных услуг, оказываемых организациями-исполнителями проектов.

XI. ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf> - автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (поиск законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе РФ, и всех сопровождающих документов к законопроектам)

[http://zakonoproekt2011\(...2012,2013 и т.д.\).ru/](http://zakonoproekt2011(...2012,2013 и т.д.).ru/) - общественное обсуждение федеральных законопроектов

<http://samgd.ru/lawmaking/> - Самарская Губернская Дума, страница поиска законов и проектов законов

<http://www.samregion.ru/> - Правительство Самарской области

<http://www.consultant.ru/> - «Консультант плюс» он-лайн

<http://areal63.narod.ru> – «Region-63: общественный выбор» (материалы экспертной комиссии Общественного совета при Самарской Губернской Думе)

ХП. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

Определяя перечень информации, необходимой для экспертного исследования, необходимо помнить ограничения, которые установлены законодательством в отношении различных видов информации.

Во-первых, законодательство Российской Федерации запрещает относить к информации ограниченного доступа:

- нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

- документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом;

- документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, относящихся к государственной тайне;

- документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Конфиденциальными могут быть документы:

- в государственных структурах - документы, проекты документов и сопутствующие материалы, относимые к служебной информации ограниченного распространения, имеющие рабочий характер;

- в предпринимательских структурах - документы, содержащие сведения, которые их собственник или владелец имеет право отнести к коммерческой тайне, тайне организации, тайне мастерства;

- независимо от принадлежности - документы и базы данных, фиксирующие любые персональные данные о гражданах, содержащие профессиональную тайну, а также содержащие технические и технологические новшества (до их патентования).

Виды конфиденциальной информации, установленные законодательством:

- Персональные данные

- Тайна почтово-телеграфных отправок

- Религиозная тайна

- Партийная тайна

- Тайна следствия и судопроизводства, свидетельская тайна

- Налоговая тайна

- Аудиторская тайна

- Тайна записи актов гражданского состояния

- Врачебная тайна

- Нотариальная тайна

- Журналистская тайна

- Коммерческая тайна.

ХІІІ. СТРУКТУРА И ТРЕБОВАНИЯ К ЭКСПЕРТНОМУ ЗАКЛЮЧЕНИЮ

Обучающийся выбирает из предложенного списка программу или проект для проведения экспертной оценки, самостоятельно (с помощью кураторов) находит или организует поиск иной необходимой и доступной аналитической и статистической информации для проведения оценки.

Задачи эксперта:

- 1) Проанализировать выбранные документы, в том числе:
 - установить наличие или отсутствие системных связей между документами вышестоящего (равного, нижестоящего) уровня в данной сфере;
 - установить, обеспечивают ли выбранные документы возможность полной реализации задач государства (местного самоуправления) и прав граждан в выбранной сфере,
 - охарактеризовать недостатки документов, препятствующие реализации указанных задач и прав,
 - выявить наличие неоправданных издержек и дополнительных обязанностей для граждан при реализации ими указанных документов;
- 2) Охарактеризовать эффективность выбранных документов, а именно:
 - выдвинуть предположения о возможных социальных и экономических последствиях проблем, выявленных в результате анализа документов;
 - обосновать либо опровергнуть эти предположения с помощью доступной количественной и качественной информации о состоянии общества и его отдельных групп (в том числе статистических данных);
- 3) выработать предложения по устранению указанных проблем;
- 4) подготовить заключение и доклад по заключению.

Форма представления материалов:

Заключение: 10-15 страниц текста (без приложений), требования к тексту: шрифт Times New Roman, 12 кегль, междустрочный интервал 1 или 1,5.

Приложения: текстовые и графические источники информации (если объем источника информации более 3 страниц, то в приложении указывается наименование источника, данные о местонахождении источника (в том числе ВЕБ-адрес) и цитаты из источника, актуальные для проведенного исследования).

Материалы сопровождаются описью и предоставляются в электронном виде в формате *.doc, *.xls, *.htm. Графические материалы могут быть предоставлены в форматах *.gif, *.jpg, *.bmp. В виде отдельного файла предоставляется опись материалов.

Учебное экспертное заключение предоставляется организаторам проекта после согласования с куратором темы.

Структура заключения по итогам проведения общественной экспертизы

Название: «*Заключение по результатам общественной экспертизы по вопросу*» (название вопроса приводится так, как оно звучит в задании)»

Вводная часть

1) Указываются применяемые в тексте сокращения (например, «ОГВ – органы государственной власти; ОМСУ – органы местного самоуправления; МО – муниципальные образования; НПА – нормативные правовые акты; политика - система законодательных, нормативных правовых актов и управленческих решений, принятых на различных уровнях государственного устройства (федеральном, региональном, местном) и мер по их продвижению в общество»).

2) Указываются другие условия, при необходимости.

Основания для проведения общественной экспертизы

Приводятся данные поручения о проведении общественной экспертизы (с данными о номере, дате и иных реквизитах источника).

Основанием для проведения общественной экспертизы может быть:

1) предложение органа государственной власти или местного самоуправления, выраженное в виде:

- письма в адрес эксперта (указывается номер и дата письма);
- открытого (безадресного) предложения о проведении экспертизы, выраженного в виде размещения документа (проекта документа) на сайте органа власти в соответствующем разделе (прим. – практикуется прежде всего для антикоррупционной экспертизы).

2) предложение иной организации в адрес эксперта;

3) решение самого эксперта.

Задачи общественной экспертной работы - Указываются в соответствии с заданием.

Источники информации - указываются в соответствии с заданием. Источники информации для выработки экспертного заключения, как правило, должны охватывать следующие уровни:

1. Федеральный уровень: Конституция Российской Федерации; федеральное законодательство; федеральные программы, планы мероприятий; нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти; концептуальные документы федерального уровня;

2. Региональный уровень: региональное законодательство; региональные программы, планы мероприятий; нормативные правовые акты региональных органов государственной власти; концептуальные документы регионального уровня;

3. Местный уровень: нормативные правовые акты и иные акты органов местного самоуправления; местные целевые программы, планы мероприятий; концептуальные документы местного уровня;

4. Иные информационные и аналитические материалы в изучаемой сфере: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Губернатора Самарской области; письма министерств, других федеральных и региональных организаций; СанПиНы, ГОСТы, СНИПы и другие стандартизирующие документы; методические рекомендации; публицистика в официальных источниках.

Источники информации перечисляются в данном разделе заключения. Если перечень источников слишком объемный (более 1 страницы текста), то список приводится в приложении, на это приложение делается ссылка в тексте заключения. Если объем текстового или графического источника информации более 3 страниц, то в приложении указывается наименование источника, данные о местонахождении источника (в том числе ВЕБ-адрес), а в тексте заключения приводятся только цитаты из источника, актуальные для проведенного исследования).

Содержание заключения

В данном разделе последовательно описывается ход решения каждой из задач в той логической последовательности действий, которая была применена экспертом. Приводятся цитаты из документов и информации, актуальные для каждой задачи. На основе конкретных примеров (разночтения в документах, пробелы в правовом регулировании и т.д.) формулируются частные выводы и рекомендации (внутри каждой задачи).

Пример:

*Из текста законопроекта: «Настоящий Закон регулирует правовые отношения в области физического, интеллектуального, психического, духовного и нравственного **развития** детей в Самарской области» (преамбула), «государственная политика Самарской области в сфере физического, интеллектуального, психического, духовного и нравственного развития ребенка (...) направлена на обеспечение (...) условий для защиты прав и свобод детей от **факторов**, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие» (статья 3).*

В законопроекте «Об охране...» применяется термин «развитие», как и в Федеральном законе от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). И точно так же этот термин не имеет точного толкования - что за процесс понимается под «развитием» детей¹.

Поэтому законопроект «Об охране...» должен либо предложить характеристику указанных направлений развития детей (физического развития, интеллектуального развития, психического развития, духовного развития, нравственного развития), либо же отослать правоприменителя к иным актам, в которых установлено, что такое есть развитие ребенка, каковы начальное, промежуточные и конечное состояния развития ребенка к моменту достижения взрослости.

¹⁾ *Словарь Ожегова так характеризует термин «развитие»: «Развитие - процесс закономерного изменения, перехода из одного состояния в другое, более совершенное; переход от старого качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему», «Развитие - степень сознательности, просвещенности, культурности».*

Выводы

В данном разделе заключения указываются совокупно все выводы, которые сделал эксперт при решении задач.

Например:

1) Рассматриваемый законопроект не полностью соответствует Конституции РФ и федеральному законодательству, а именно: (указываются конкретные позиции).

2) При применении закона могут иметь место следующие последствия:

- позитивные (перечислить);

- негативные (перечислить).

3) Имеются отношения, не регулируемые данным законопроектом. Это может привести к следующим последствиям: (перечислить).

Предложения

1. Рекомендовать (указывается, какому именно органу власти) (указывается конкретное содержание рекомендаций).

Подпись эксперта

Дата

XIV. ОПЫТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Практика экспертной деятельности в Самарской области сосредоточена, главным образом, в нескольких структурах. Это:

- Общественная Палата г.Тольятти;
- Экспертный совет городского благотворительного фонда «Фонд Тольятти»;
- экспертная комиссия Общественного совета при Самарской Губернской Думе.

Областная общественная палата присоединилась к экспертной практике лишь недавно, т.к. создана в 2008 году. Поэтому я попробую лаконично, насколько это получится, охарактеризовать опыт развития общественной экспертизы в целом.

Началом истории экспертной деятельности в Самарской области можно считать 1995 год - год создания Общественной Палаты города Тольятти. Впервые в практике общественной деятельности этой общественной организацией стали применяться экспертные методы. На тот момент времени о каком-либо системном подходе говорить было рано. Скорее, происходил эмпирический поиск наиболее эффективных и приемлемых методов, а общественная экспертная деятельность заключалась в проведении аналитических исследований и выработке предложений по решению проблем, выявленных в результате анализа. Результаты общественной экспертизы в виде предложений и обращений направлялись в органы местного самоуправления и органы государственной власти для рассмотрения и учета при принятии ими соответствующих решений.

В качестве примера можно привести экспертную работу Общественной Палаты, послужившую "сигнальным выстрелом" в процессе повышения статуса региона Самарская Лука. Начавшись с принятия решения Тольяттинской городской Думы, этот процесс в итоге привел к признанию достоинств этого региона на международном уровне и приданию ему статуса биосферного резервата ЮНЕСКО.

Еще пример: в 1999 году группой специалистов некоммерческого сектора были проведены крупномасштабные экспертные работы по оценке необходимости разработки и выбору основных направлений развития Национального парка "Самарская Лука". Эти наработки легли в основу Программы развития туризма в Самарской области на 2000-2010 г.г. "Самарская Лука", разработанной по заказу Минприроды Самарской области.

Начиная с 2001 года, в городе Тольятти, а затем и в Самарской области в целом, активно применяется такой экспертный механизм, как оценка (evaluation) программ и проектов. С этого времени экспертную оценку проходят все проекты, подаваемые на грантовые конкурсы областных и местных благотворительных фондов (например, только по ГБФ «Фонд Тольятти за этот период прошли экспертную оценку более 800 проектов).

Предварительная оценка обязательна для всех проектов, в процессе реализации большинство из них проходят через мониторинг, а некоторые проекты оцениваются и по итогам реализации. С 2002-2003гг. аналогичную практику стали применять и некоторые муниципальные и государственные структуры при конкурсном отборе исполнителей (если применяется проектный подход).

В 2001 году в пилотном режиме была проведена общественная экспертная оценка городской целевой Программы "Молодежь Тольятти" (впервые в областной практике). В дальнейшем, оценку проходили и другие муниципальные программы.

Сейчас проводится оценка проектов в сфере оказания социально значимых услуг, что также для нас очень интересно, потому что в нашей практике это – впервые.

Если обобщить накопленный опыт проведения оценки муниципальных и государственных программ, можно выделить ряд особенностей, отличающих такую оценку от оценки в некоммерческом секторе.

Во-первых, это пресловутые административные барьеры: доступ к информации, связанной с деятельностью органов местной власти, ограничен, хотя по закону эта информация должна находиться в свободном доступе.

Вторая особенность – так называемые «пределы дозволенного». Полномочия разработчиков и исполнителей программ ограничены, и даже если они понимают, что работают неэффективно, то в силу должностных обязанностей изменить стиль работы не могут. Они делают только то, что они обязаны делать.

Третий элемент – комплексный характер и многоуровневость системы разрабатывающих, утверждающих, исполняющих и контролирующих органов. Вся система взаимосвязей определяется законодательством, и это делает муниципальные (и особенно государственные) программы гораздо менее гибкими, чем проекты некоммерческих организаций.

Четвёртая особенность – наличие взаимосвязей и взаимовлияния между программной и текущей деятельностью органов власти, НКО и бизнес-структур. Это не всегда позволяет вычлнить эффект от исполнения оцениваемой программы из всеобщего социального процесса.

Пятая особенность. Логическая последовательность этапов работы нарушается в силу бюрократических причин и волевого влияния «сверху».

Шестой отличительной чертой является волюнтаризм в принятии решений. В случае проведения конкурсного отбора исполнителей мероприятий программы в технологию выявления победителей зачастую вплетается идея “свободного бюджетного кошелька”, т.е. нормативно установленные критерии отбора не всегда принимаются во внимание, а победители отбираются по принципу «понравился - не понравился» или через рекомендации «сверху» (даже в условиях федерального закона № 94-ФЗ «О закупках для государственных и муниципальных нужд»).

И, наконец, восьмой отличительной чертой является неумение чиновного аппарата пользоваться результатами оценки.

В последнее время добавилась еще одна сложность – то, что полномочия по принятию программ отданы исключительно органам исполнительной власти, без участия представительной ветви. Это делает программы еще более закрытыми и недоступными для влияния со стороны общественности.

Начиная с 2005 года, экспертные технологии применяются при подготовке публичных слушаний по различным вопросам, актуальным для городского сообщества (проект бюджета и отчет о его исполнении, градостроительство, землепользование и др.) Причем при подготовке слушаний проводится как полнообъемная экспертиза, так и экспресс-анализ. Экспертный подход стало возможным применить благодаря Федеральному Закону № 131-ФЗ от 06.10.2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления".

Итак, опыт экспертной деятельности, приобретенный за годы эмпирическим путем, позволил выделиться группе экспертов - представителей некоммерческого сектора, которые начали процесс самоорганизации экспертного сообщества. Самое значимое событие в этом процессе - формирование экспертной комиссии Общественного Совета при Самарской Губернской Думе. В 2006 году был проведен первый семинар для представителей НКО (обучение технологии общественной экспертизы).

Фактически, с этого времени действует долгосрочный общественно-государственный проект «Школа общественных экспертов».

В 2006-2008гг. проект поддерживается Самарской Губернской Думой, в 2008г. была получена еще и разовая финансовая поддержка Аппарата Правительства Самарской области, позволившая провести выездное обучение представителей нескольких муниципальных образований.

В рамках проекта «Школа общественных экспертов» разработано информационно-методическое пособие (имеется на сайте). В нем охвачены самые различные вопросы, с которыми приходится сталкиваться активистам общественных организаций в процессе экспертного анализа законодательства.

Обучение в Школе состоит из двух этапов – теоретического и практического.

Программа теоретического обучения включает в себя следующие позиции:

1. Общественно-политическая и экономическая актуальность внедрения общественной экспертизы в России
2. Основы законодательного процесса.
3. Правовые основы общественной экспертизы.
4. Характеристика общественной экспертизы (цель, задачи, принципы, предмет, субъекты, объекты, виды общественной экспертизы)
5. Методы общественной экспертизы (диалектический, общенаучные, социологические, экономические, иные)
6. Особенности общественной экспертизы в различных отраслях (социально-культурная, экологическая, антикоррупционная, гендерная, бюджетная, оценка программ и проектов и др.)
7. Перечень типовых вопросов для проведения экспертного исследования.
8. Процедура проведения общественной экспертизы (этапы работ, права и обязанности, задание на экспертизу, договор с экспертом, способы получения и использования информации).
9. Этика общественного эксперта.
10. Документирование процесса общественной экспертизы.
11. Порядок использования экспертного заключения

Практическая работа заключается в следующем:

1. Выработка учебного экспертного заключения.
2. Защита учебного экспертного заключения перед наблюдательным советом, в который входят представители органов государственной власти и местного самоуправления, юристы, представители науки, журналисты, представители некоммерческого сектора.

Вот только некоторые примеры тем учебных работ, выполненных участниками проекта:

- Системный анализ государственной социальной политики в области трудоустройства инвалидов;
- Системный анализ самарской региональной и муниципальной (на примере г.Тольятти) политики в сфере туризма и гостеприимства.

(Под политикой здесь понимается система федерального законодательства, законодательства Самарской области и местных нормативных правовых актов).

- Экспертный анализ практики применения Федерального закона «Об общественных объединениях» и Федерального закона «О некоммерческих организациях» (на примере г.о.Тольятти).

И другие.

На практическом этапе очень важно, чтобы за каждым новичком был закреплен куратор из числа опытных общественных экспертов, который мог бы ответить на многочисленные вопросы, возникающие при подготовке учебного экспертного заключения (начиная от того, где искать информацию и как пользоваться информационными источниками («чему верить, а что проверить»)), и заканчивая тонкостями экспертизы в различных сферах), и регламентированная процедура самостоятельной учебной работы, отраженная в техническом задании на подготовку учебного заключения.

В техническом задании мы отражали такие вопросы, как:

- А) объект анализа;
- Б) задачи эксперта:

1) проанализировать законодательство федерального и регионального уровня и местные нормативные правовые акты, установить наличие или отсутствие системообразующих факторов, а также возможность для локального (ведомственного) нормотворчества;

2) охарактеризовать эффективность законодательства, а именно: установить, обеспечивает ли законодательство возможность полной реализации соответствующих прав граждан, охарактеризовать недостатки законодательства, препятствующие реализации указанных прав, выявить наличие неоправданных издержек и дополнительных обязанностей для граждан при реализации ими указанных прав; и др.

3) выдвинуть предположения о возможных социальных и экономических последствиях проблем, выявленных в результате анализа законодательства; обосновать либо опровергнуть эти предположения с помощью доступной количественной и качественной информации о состоянии общества и его отдельных групп (в том числе статистических данных);

4) выработать предложения по устранению указанных проблем.

В) обязанности эксперта:

1) выработать план-график работы в соответствии с установленными сроками,

2) подготовить аналитический доклад по итогам экспертного анализа,

3) и др. по необходимости.

Г) Форма представления материалов:

Всего участников обучения – представителей НКО - за три года было более 100 человек из 10 муниципалитетов Самарской области.

Подготовили учебное заключение и допущены к защите: 48 человек.

Защитились: 41 человек.

Процесс этот сложный, и не все, кто закончил Школу, становятся практикующими экспертами, но тем не менее, они продолжают применять знания и навыки в своей повседневной работе.

Начиная с 2008 года, действует сайт проекта «Регион-63: Общественный выбор» <http://areal63.narod.ru>, на котором начато формирование реестра экспертных работ членов экспертной комиссии при Самарской Губернской Думе. За три года выполнены экспертные заключения по 19 вопросам в рамках Школы общественных экспертов, по 25 вопросам в рамках деятельности экспертной комиссии Губернской Думы, проведено несколько десятков публичных слушаний на региональном и муниципальном уровнях.

Только что закончено заключение по результатам общественной экспертизы нормативных правовых актов Самарской области, регулирующих вопросы патриотического и духовно-нравственного воспитания (проанализированы НПА 27 муниципальных образований Самарской области в данной сфере).

Наиболее важным эффектом от описанной работы стало возрастание потребности органов власти и самого общества в общественной (подчеркиваю – профессиональной общественной) экспертной оценке нормативных документов или политик различного уровня. Членов экспертной комиссии давно уже стали приглашать в различные экспертные советы и комиссии при органах власти и местного самоуправления, а также для индивидуальных консультаций по различным вопросам.

Накопленный опыт, подготовленные эксперты и созданные организационные структуры позволили вплотную подойти к реализации одного из самых интересных предложений, высказанных областной общественностью. Это предложение - провести общественную экспертизу Стратегии развития Самарской области до 2020 года в контексте Концепции развития России («Концепции – 2020») и с учетом стратегий развития муниципальных образований Самарской области.

