

А.Ю. СУНГУРОВ

## Общественная и гражданская экспертизы: современные российские дискуссии\*

Статья посвящена анализу современных академических и экспертных дискуссий относительно практик общественной и (или) гражданской экспертизы. Результатом анализа стало выделение трех подходов к этому понятию. Первый – когда в центре внимания оказывается заказчик экспертизы. В этом смысле под общественной (гражданской) экспертизой понимается экспертиза, заказанная общественными организациями. Исполнителями же экспертизы являются специалисты-эксперты. Второй подход связан с экспертизой – мониторингом некоторого процесса (например, реализации прав осужденных или честности выборов), реализуемой силами общественников или членов НКО (иногда совместно со специалистами-экспертами). В рамках третьего подхода за основу берется наличие (или отсутствие) гражданской позиции самих экспертов-специалистов, которые берут на себя смелость задавать и “повестку дня”: определять наиболее острые проблемы общественно-политической жизни и предлагать их решения.

**Ключевые слова:** общественная экспертиза, гражданская экспертиза, гражданское общество, экспертное сообщество.

DOI: 10.31857/S086904990005817-0

Необходимость учета экспертного мнения при принятии властных решений сегодня ни у кого уже не вызывает серьезных возражений. Другое дело – насколько рекомендации экспертов учитываются политиками. Различные варианты возникающих при этом моделей взаимодействия экспертов и власти, равно как и реализуемые при этом экспертные функции были рассмотрены в [Сунгуров, Карягин 2017; Сунгуров 2018<sup>a</sup>; Сунгуров 2018<sup>b</sup>].

При этом под экспертизой понимались, как правило, аргументированные заключения специалистов в конкретных областях, сделанные по поручению тех или иных уполномоченных для этого властных структур. Вместе с тем в отдельных случаях, когда таких поручений не было, а экспертиза проводилась по инициативе самих специалистов, мы говорили о модели инициативной экспертизы, считая, что при этом реализуется функция гражданской ответственности экспертов. Можно ли считать, что в таких случаях мы получаем гражданскую экспертизу?

В то же время сегодня в странах и со стабильной демократией, и с гибридным политическим режимом речь идет о необходимости вовлечения не только избранных парламентариев, но рядовых граждан в процессы подготовки политико-управленческих решений. Однако для этого необходимо, чтобы эти граждане уже не были бы совсем “рядовыми” (“кухарками” по В. Ленину), а имели бы некоторое представление о сути тех проблем, решение которых

---

\* Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (грант №19-011-00573).

---

Сунгуров Александр Юрьевич – профессор, руководитель Департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: Санкт-Петербург, 190008, ул. Союза Печатников, д. 16. E-mail: asungurov@mail.ru

им только предстоит найти. Ряд исследователей предполагают, что одним из способов достижения цели в такой ситуации может служить концепция делиберативной демократии, развиваемая Дж. Фишкиным и другими исследователями [Fishkin 2009; Bacsem 2011]. В соответствии с этой концепцией представители гражданского общества, участвуя в совместных с приглашенными экспертами обсуждениях общественно-значимых проблем, становятся уже отчасти и экспертами, а эксперты могут усилить свой гражданский потенциал.

Близка по сути и предложенная Д. Кином концепция мониторинговой демократии [Keane 2003; Перегудов 2016]. Действительно, чтобы осуществлять грамотный мониторинг (иначе говоря, системный контроль) деятельности властных структур, гражданские активисты должны, как минимум, разбираться и в сути решаемых властью проблем, и в механизмах и закономерностях функционирования властных структур. А это может произойти только в процессе постоянного и конструктивного взаимодействия гражданских активистов и представителей экспертного сообщества. В данном случае можно, по-видимому, говорить уже и об общественной экспертизе. Цель настоящей статьи – обобщение результатов российских исследований и зарубежных дискуссий о практиках общественной и (или) гражданской экспертиз.

\* \* \*

Дискуссии вокруг такого понятия, как “общественная экспертиза”, возникли в начале 2000-х гг. Толчком к этому стало внимание руководства страны к сообществу неправительственных организаций, вылившееся в проведение в 2001–2004 гг. серии Гражданских форумов с участием лидеров ведущих неправительственных организаций. Первый из них состоялся в Москве, в ноябре 2001 г., с участием Президента РФ В. Путина [Сунгуров 2002]. Остальные три прошли в Приволжском федеральном округе – в Тольятти (2002 г.), Нижнем Новгороде (2003 г.) и в Перми (2004 г.) при поддержке и участии полномочного представителя Президента РФ С. Кириенко. В 2002 г., в рамках “Тольяттинского диалога” состоялась и Экспертная конференция “Год после Гражданского форума”. Получалось так, что все приглашенные для участия в ней могли считать себя экспертами, и уже в ее ходе прозвучали вопросы о том, кто же такие общественные эксперты и что такое общественная экспертиза.

Автору этих строк как участнику упоминаемых конференций представлялось, что под общественными экспертами многие участники конференции в Тольятти понимали самих себя, исходя из того, что они приглашены для участия в конференции, которую назвали Экспертной. И неявно предполагалось разделение по линии: общественная – профессиональная экспертиза. Но тогда же вполне логично прозвучал и вопрос Г. Павловского: «“Не является ли тогда общественная экспертиза экспертизой малопрофессиональной, экспертизой второго сорта?” И если да, то кому тогда такая экспертиза нужна?» [Сунгуров 2003, с. 39].

Интересен и еще один взгляд на итоги той Экспертной конференции, принадлежащий В. Бакштановскому и Ю. Согомонову. Они, в частности, указывают на опасность «абсолютизации институционального (организационного) видения природы гражданского общества, что делает его “безлюдным”, состоящим не из конкретных людей, граждан, а из организаций» [Бакштановский, Согомонов 2003, с. 110]. Кроме того, они выделяют две модели общественной экспертизы: “Наряду с профессиональным экспертным сообществом – *меритократическая* модель общественной экспертизы – существенным экспертным потенциалом обладают и широкие слои гражданского общества – демократическая модель экспертизы”, одновременно подчеркивая, что “этот потенциал велик в ситуациях *гуманитарной* экспертизы, акцентирующей ценностные основания морального выбора субъекта общественного, группового, индивидуального масштабов” [Бакштановский, Согомонов 2003, с. 116]<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О гуманитарной экспертизе, которая, на мой взгляд, ближе к экспертизе гражданской, о которой пойдет речь дальше, см. также “Тетради гуманитарной экспертизы” (1999–2001), под ред. В. Бакштановского, Вып. 1–5, Тюмень: АНКО “Центр прикладной этики: XX век”.

Поднятые после Тольяттинского диалога и его Экспертной конференции вопросы достаточно широко обсуждались затем в среде лидеров неправительственных организаций (организаций третьего сектора), многие из которых принадлежали тогда и к экспертной части академического сообщества. Отражением тех дискуссий стало и появление в 2004 г. тематического номера издававшегося в те годы в Санкт-Петербурге журнала Третьего сектора “Пчела”, вышедшего под названием “Общественная экспертиза”. Думаю, сегодня стоит кратко напомнить некоторые его публикации.

Так, В. Римский рассматривал общественную экспертизу как важнейший инструмент гражданского контроля деятельности власти, без которого невозможно существование демократического государства. Саму же общественную экспертизу он видел как “профессиональную экспертизу, которая проводится в интересах граждан, или, как часто говорят, структур гражданского общества (и по их заказу), потому что граждан много, у всех свои интересы, а структуры гражданского общества эти интересы агрегируют, и тогда становится легче их представить для оценивания и учета экспертами” [Римский 2004].

Для автора этих строк общественная экспертиза представляла как форма развития публичной политики (*public policy*) в нашей стране, невозможная без разнообразных коммуникаций общественных групп по поводу целей и задач государственной власти и местного самоуправления. Однако проводить такую экспертизу, считал я тогда, должны все же профессионалы: «Термин “общественная экспертиза” будет иметь сущностное наполнение, если отнести его к способу выявления позиции того или иного общественного сегмента или группы по какой-либо волнующей эту группу проблеме, т.е. понимать общественную экспертизу как процедурно оформленное общественное мнение определенной социальной группы. Процедурой могут быть, например, общественные слушания. Иначе говоря, специалисты по общественной экспертизе – это те, кто способен корректно организовать выявление того или иного сообщества по конкретному вопросу или проблеме, а вовсе не лидеры НКО, готовые давать оценки или делать суждения от имени тех или иных социальных групп» [Сунгуров 2004].

По сути это было предложение процедуры, близкое к процедурам реализации делиберативной демократии. Примером такой деятельности была, например, программа Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ “Общественное участие в бюджетном процессе”. В рамках этой программы реальные общественные слушания по проектам городских бюджетов проводились, во-первых, после серии образовательных семинаров для лидеров НКО по основам бюджетной политики, а во-вторых, после становления и развития сообщества бюджетных аналитиков. Одним из итогов этой программы стало появление целого пласта экономистов, включившихся в процесс профессиональной экспертизы бюджетного анализа и разработку альтернативных предложений по бюджету для общественных слушаний [Клисторин 2002; Бюджет... 2004].

Эколог А. Карпов в своей статье призывал не “умножать сущности сверх необходимого”, а внимательно посмотреть уже имеющиеся российские законы, в которых есть упоминание об общественной экспертизе, например в экологическом и градостроительном законодательстве. Так, в законе “Об экологической экспертизе” прямо выделяется существование Государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и Общественной экологической экспертизы (ОЭЭ). Проблема заключается в том, писал Карпов, что результаты ОЭЭ существенно реже используются лицами, принимающими решения, чем результаты ГЭЭ. Основанием для этого часто служит непроработанность регламента для ОЭЭ. Поэтому он призывал сосредоточиться на разработке таких четких регламентов. И это гораздо важнее, чем рассуждения о какой-то “новой общественной экспертизе” [Карпов 2004].

Е. Дунаевская, анализируя приведенные в этом же номере журнала ожидания активистов общественных организаций от появления общественной экспертизы, не случайно назвала свой текст “О свойствах пустого множества”. Она скептически отнеслась к надеждам на развитие “демократии участия”, важным элементом которой могла бы быть и общественная экспертиза, в отсутствие реальной электоральной демократии. В таких

условиях, опасалась она, любая общественная экспертиза может свестись к ее имитации. В целом же, “идея общественной экспертизы применительно к России еще не продумана, и считать ее самым перспективным инструментом осуществления обратной связи для власти или отстаивания своих интересов – для граждан – неправильно и/или недобросовестно” [Дунаевская 2004].

На сайте Пермской гражданской палаты примерно в то же время были представлены определения как общественной, так и гражданской экспертизы – второго термина, который часто использовался как синоним экспертизы общественной. Так, С. Маковецкая, дав определение экспертизе как таковой (“экспертиза – комплексное исследование какой-нибудь проблемы, процесса или явления, требующее специальных знаний и умений и завершающееся представлением обоснованного заключения, в т.ч. и с элементами рекомендаций”), считает, что особенность общественной экспертизы заключается в том, что она “инициирована общественностью; осуществляется профессионально; проводится в интересах общества в целом или отдельных социальных групп и обязательно завершается предоставлением обоснованного заключения с рекомендациями для лиц, принимающих решения” [Маковецкая]. Мы видим, что и здесь предполагается, что общественная экспертиза должна осуществляться профессионально, термин же “общественный” указывает лишь на ее инициированность не властью, а какой-то частью общества.

На этом же сайте представлено и определение экспертизы гражданской: «**Гражданская экспертиза** – независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы. Условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы государственно-властной услуги. 1. Наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении такой экспертизы. Предпочтительнее “профильная” услуге общественная некоммерческая организация, в крайнем случае, гражданская инициативная группа с высоким мотивационным и ресурсным потенциалом. 2. Наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости. 3. Информационная доступность государственно-властной услуги (наличие открытой, исчерпывающей информации об услуге)» [Аверкиев]. Основное отличие здесь заключается в определенной нормативной нагрузке гражданской экспертизы, наличие как необходимых условий определенного видения общественного интереса, которое отстаивает гражданский актор, а также существования у него определенного уровня экспертного потенциала. При этом подразумевается необходимость привлечения и внешних экспертов, которые, по-видимому, должны работать в партнерстве с самой проводящей гражданскую экспертизу организацией. Примеры так понимаемой гражданской экспертизы представлены в одном из подготовленных Пермской гражданской палатой сборников [Гражданская экспертиза... 2003].

В 2001 г. накануне Московского гражданского форума Н. Беляева выпустила книгу, в самом названии которой представлено определенное понимание понятия “гражданская экспертиза” – “Гражданская экспертиза как форма гражданского участия” [Беляева 2001]. В ней, во-первых, описывается непростой процесс подготовки Московского форума, активным участником которого была и сама Беляева, а во-вторых, приводится опыт региональных организаций – участников коалиции “Мы, граждане” (потому и все члены этой коалиции по определению становятся членами не просто НКО, а именно гражданских организаций).

Стоит отметить, что четкое определение “гражданской экспертизы” в этой книге так и не приводится, хотя прямо ставится вопрос: “Что мы понимаем под гражданской экспертизой?”. В качестве же ответа на него указываются три отличительных признака обсуждаемого понятия: “1. Обязательное участие гражданских объединений, союзов, обобщающих конкретный интерес, конкретной социальной группы. 2. Увязывание интересов конкретной социальной группы с потребностями развития общества в целом,

согласование противоречивых интересов. 3. Непременная открытость, прозрачность, публичность экспертного процесса, когда участие в нем может принять любой компетентный гражданин, и результаты такой экспертизы обязательно обнародуются и широко обсуждаются” [Беляева 2001, с. 5–6]. Некоторое пояснение о формах гражданской экспертизы в понимании автора книги можно найти в ее аннотации: “Материалы книги рассказывают об опыте проведения... гражданских экспертиз по избирательным кампаниям, гражданским наказам, законопроектам, а также о технологиях взаимодействия объединений граждан с государственными органами по продвижению гражданских инициатив и результатов общественной экспертной деятельности” [Беляева 2001, с. 2].

Итак, имеются в виду формы общественного контроля выборов, выдвижение “гражданских наказов” в ходе избирательных процессов и контроль их выполнения, общественная экспертиза законодательства и т.д. при условии реализации трех упомянутых выше признаков гражданской экспертизы. Выполнить их одновременно явно непросто, ибо для этого требуются и участие организаций, выражающих интересы и проблемы конкретных социальных групп, и согласование противоречивых интересов участвующих групп. При этом участие в такой деятельности может принять “любой компетентный гражданин”. Осталось только понять, кто будет определять данную компетентность.

Можно предположить, что выделение именно гражданской экспертизы (по сравнению с более нейтральным термином “общественная экспертиза”) связано и с созданием Беляевой коалиции НКО под общим названием “Мы, граждане”, а также с пониманием гражданского общества именно как общества ответственных граждан, что отсылает нас уже к идеям не столько чистого либерализма, сколько республиканизма [Леттум 2016]. Эта позиция Беляевой проявлялась и ранее, когда в названии выпущенного под ее редакцией сборника “Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть” (1997 г.) использовался именно термин “гражданский”.

К сожалению, в дальнейшем опасение Дунаевской, что в отсутствие реальной электоральной демократии любая общественная экспертиза может свестись к ее имитации, во многом оправдалось. Линия партнерских отношений гражданских организаций и российской власти, получившая развитие в ходе Московского гражданского форума, постепенно сошла на нет. Функции организации общественного контроля и общественной экспертизы были в основном возложены на Общественную палату РФ, созданную во многом как имитационная структура. Тем не менее необходимость общественной экспертизы законопроектов обсуждалась в рамках подготовки Докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ “О состоянии законодательства в Российской Федерации” 2006–2008 гг. [Доклад... 2008]. Этот опыт был обобщен, в частности, в учебном пособии, подготовленном сотрудниками Российской академии государственной службы при Президенте РФ и вышедшем при поддержке Программы развития ООН, название которого стоит привести здесь полностью: «Инновационные технологии проведения общественной экспертизы государственно значимых решений и общественных слушаний с применением “высоких” информационных технологий».

Его авторы предлагают считать предметом общественной экспертизы “социальные последствия для населения принятых и подготовленных к принятию нормативно-правовых актов, управленческих решений, социальных программ и проектов, а также соответствие их социально-политической и экономической ситуации в стране первоначальному замыслу; соответствие их реализации анализируемому документу (проекту), а также адекватность его восприятия в общественном сознании” [Инновационные... 2010, с. 40]. В этой книге также рассматриваются такие виды общественной экспертизы (или экспертизы, заказываемой не только государственными структурами), как антикоррупционная экспертиза и экспертиза государственно значимых документов, антидискриминационная экспертиза, экспертиза конкурсных распределений государственных и муниципальных заказов, а также уже упомянутый ранее общественный анализ бюджета.

Тема общественной экспертизы как формы гражданского контроля получает развитие и в последние годы. Так, в исследовании Л. Волынкиной поднимается актуальная проблема о соотношении общественной политической экспертизы и административного “экспертного сообщества”. Если первая – механизм актуализации политических проблем в российском массовом сознании, то усилия второго направлены скорее на их дезактуализацию [Волынкина 2011]. А проблеме институционализации общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России посвящен ряд публикаций В. Карастелева [Карастелев 2016; Карастелев 2018]<sup>2</sup>.

Уже в 2017 г. вышел в свет историографический обзор двух карельских политологов, в котором институт общественной экспертизы рассматривается в контексте практик зарождающейся в России публичной политики [Иноземцева, Черенкова 2017]. Авторы этого достаточно полного обзора приходят, в частности, к заключению, что большинство из исследователей, последовательно разрабатывающих тематику общественного контроля, являются представителями “фабрик мысли” в том или ином варианте. Можно вполне согласиться с их итоговым выводом, что при всех существующих ограничениях, связанных с российским политическим режимом, общественная экспертиза рассматривается и как эффективное средство наращивания качества управленческих практик, и как действенный инструмент артикуляции и лоббирования общественного интереса [Иноземцева, Черенкова 2017, с. 30].

\* \* \*

Хотелось бы также особо остановиться на практике проведения общественных и профессионально-общественных экспертиз, которая была наработана в рамках одного из направлений методологического сообщества. Возникновение и деятельность этого практикоориентированного научного сообщества, начало которому положил Г. Щедровицкий [Георгий... 2010] и которое не имеет аналогов в других странах, кратко рассматривалось мною ранее [Сунгуров 2011]. Наряду с бесспорно интересными методологическими находками для членов этого сообщества характерна определенная замкнутость, изолированность от многих других общероссийских дискуссий. Постараюсь отчасти исправить эту ситуацию, по крайней мере, в отношении дискуссии вокруг общественной экспертизы.

В конце 1980-х–начале 1990-х гг. под руководством одного из учеников Щедровицкого С. Попова был реализован опыт проведения “методологически организованной общественной экспертизы”, который сам Попов трактовал как “способ инициации общественных изменений” [Попов 2002]. Как считают В. Марача и А. Матюхин, методологическая экспертиза – не менее замечательный продукт деятельности Московского методологического кружка (ММК), чем организационно-деятельностные игры (ОДИ), изобретенные в 1979 г. лидером ММК Щедровицким. Как отмечали эти авторы, «для нас это, прежде всего, *практика общественных изменений*, подразумевающая преобразование (ре-формирование) существующих институтов и/или опору на особые институты, специально создаваемые для решения задач, возникающих в ходе общественных изменений. Методологическая экспертиза выступает для нас как образцом такого “института общественных изменений”, так и прототипом подобных институтов будущего» [Марача, Матюхин 2002, с. 3].

Особенностью проведения общественной экспертизы была *правовая процессуальная форма экспертных слушаний*. Их процедура была завершающей и “собирающей” фазой экспертизы в целом, во время которой в наибольшей мере проявляется весь смысл проведенной работы. Именно эта процессуальная форма представляет собой “изюминку”, отличающую методологическую экспертизу от всего разнообразия форм работы, придуманных методологами за многие годы. Такая форма позволила проводить экспертизу как состязательный институт с участием третьей стороны – независимого арбитра, ответственного за реализацию процедуры экспертизы, что аналогично состязанию сторон в суде

<sup>2</sup> Отмечу также статьи, где затрагиваются правовые и антикоррупционные аспекты общественной экспертизы [Половникова 2013; Кабанов 2014].

или прениям в парламенте [Марача 2008]. Яркими примерами такой экспертизы были “Комплексная общественная экспертиза проектов и программ социально-экономического развития города Омска” (октябрь 1990 г.) и “Комплексная общественная экспертиза программ конверсии (приватизации) госсобственности в Латвийской Республике” (июнь 1991 г.). В этом случае сам термин “общественная экспертиза” использовался, по-видимому, как указание на то, что инициатором ее было само методологическое сообщество, хотя в упомянутых выше случаях участвовали и конкретные заказчики властных структур Омска и правительства Латвии.

Несколько позже Марача предложил называть разрабатываемую им и его коллегами практику “методологически организованной общественной экспертизы” более точно, а именно, “комплексной профессионально-общественной экспертизой”. Он указывает, что такая форма “может применяться для разрешения (или разбора) целого ряда противоречивых и конфликтных ситуаций, связанных с комплексной (межведомственной и междисциплинарной) оценкой проектов (в том числе, законопроектов, проектов управленческих решений, программ и проектов различных реформ, программ, проектов и мер социально-экономического характера, архитектурно-градостроительных проектов и решений и т.п.), а также согласованием стратегических позиций” [Марача 2012, с. 371].

Мы видим, что здесь идет уже речь не только об участии экспертов в процессе подготовки политико-управленческих решений, но и о формах согласования выявляющихся в этом процессе противоречивых позиций различных стэйкхолдеров. И далее Марача пишет о том, что предлагаемая практика позволяет соединить вместе и профессиональную организацию экспертизы, и собственно общественную (читай – негосударственную, невластную) позицию экспертов: “И при этом можно сочетать, с одной стороны, *общественную позицию*, которую мы имеем, например, в общественных слушаниях (власти упрекают эту позицию в непрофессиональности), а, с другой стороны, – чисто профессиональную позицию (общественность ее упрекает в кулуарности, в кабинетности, в скрытости от общественности и так далее). Здесь мы сочетаем профессиональный характер экспертизы и публично-общественный” [Марача 2012, с. 371]. Видно, что в этом случае не делается разницы между определениями “общественный” и “гражданский”. Так, вместо “общественной позиции” можно было бы вполне написать “гражданская позиция”. Важно также подчеркнуть, что в рамках *комплексной профессионально-общественной экспертизы* имеет место сочетание, с одной стороны, профессионального подхода, а с другой – общественной позиции или, иначе, синтеза и общественного, и профессионального экспертного подходов. Такой синтез, на мой взгляд, должен находиться в фокусе внимания современных исследователей проблемы “эксперты и власть”.

Спустя пять лет, в рамках препринта РАНХиГС, носящего важное для темы настоящей статьи название “Привлечение экспертного и гражданского участия как путь совершенствования законотворческого процесса: методы и механизмы”, В. Марача вместе с Е. Шульман и С. Кацауровой, продолжая рассматривать развитие общественной экспертизы в *правовой процессуальной форме экспертных слушаний*, концентрируют свое внимание уже на общественной экспертизе в формате “*гражданского жюри*”: “От обычных слушаний или общественной экспертизы эта форма отличается наличием жюри (президиума), наделенного полномочиями выносить решение и состязательностью процесса предоставления аргументов, в котором участвуют заявитель и оппонент. Решения, принимаемые на слушаниях, должны быть основаны на фактах, а не просто на мнении жюри” [Шульман, Марача, Кацаурова 2017, с. 39]. И далее авторы пишут, что в России подобные мероприятия, использующие форму состязательного процесса, проводились в эпоху перестройки (1987–1991 гг.) и назывались “методологически организованными общественными экспертизами”, имея в виду приведенные выше активности, рожденные в рамках деятельности методологического сообщества.

В то же время важно отметить, что практики использования формата “гражданских жюри” в нашей стране этим не исчерпывались. В 2005 г. подобный формат практиковался

в рамках деятельности Центра экспертиз ЭКОМ Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей (одной из старейших российских общественных организаций) под руководством А. Карпова [Карпов 2004]. В организованное Центром ЭКОМ общенациональное гражданское жюри вошли представители из 12 регионов России. Вердикты гражданского жюри были направлены президенту и премьер-министру, в Федеральное агентство лесного хозяйства.

В 2008 г. также в Санкт-Петербурге силами центра ЭКОМ и Центра развития некоммерческих организаций (центр РНО) были реализованы гражданские слушания на тему “Принципы государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций в Санкт-Петербурге” (<http://www.crno.ru/assets/files/skachat/05-06%20CRNO%20Broshure2.pdf>). Приведу здесь состав координационного совета этих гражданских слушаний: 1. М. Горный, Исполнительный директор СПб гуманитарно-политологического центра “Стратегия”. 2. В. Немина, начальник отдела по взаимодействию с общественными объединениями Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными объединениями Правительства СПб. 3. В. Якимец, доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН. 4. А. Карпов, директор Центра экспертиз ЭКОМ. 5. А. Орлова, руководитель направления “Ресурсный центр для НКО” Центра РНО. То есть сам состав этого совета отражает сложившееся в то время в Санкт-Петербурге реальное конструктивное взаимодействие городской власти, экспертного сообщества и гражданских организаций. Результаты тех слушаний стали затем составной частью выстраиваемой тогда системы взаимодействия городских властей и НКО города.

\* \* \*

Подводя итоги, можно отметить, что под терминами “общественная” и “гражданская” экспертиза в рамках российских дискуссий сегодня существуют три подхода. В первом в центре внимания оказывается заказчик экспертизы. В этом смысле под общественной (гражданской) экспертизой понимается экспертиза, заказанная общественными организациями (в отличие от государственной, когда заказчик – государственная власть). Исполнителями же экспертизы являются специалисты-эксперты.

Второй подход предполагает экспертизу – мониторинг некоторого процесса, который реализуется силами общественников или членов НКО (иногда вместе с ними участвуют и специалисты-эксперты). Примерами могут служить общественный контроль деятельности полиции, общественный контроль выборов либо кратко рассмотренный выше формат “гражданских жюри”, в состав которых эксперты по определению не входят.

Наконец, в рамках третьего подхода за основу берется наличие (или отсутствие) гражданской позиции самих экспертов-специалистов, берущих на себя смелость задавать и “повестку дня”, определять наиболее острые проблемы общественно-политической жизни и предлагать их решения. Именно в таком смысле использовался термин “общественная экспертиза” в работах Марача и его соавторов. Отмечу также, что близкой в этом смысле является и позиция участников сообщества специалистов, работающих в формате “гуманитарной экспертизы” [Философия... 2011; Сунгуров 2011].

В первом случае чуть чаще используется определение “общественный”, в третьем – “гражданский”, но это существует скорее как тенденция, в большинстве же ситуаций эти определения используются как синонимы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аверкиев И.В. Определение “Гражданской экспертизы”. Веб-сайт Пермской гражданской палаты (<https://prpc.ru/expert/index.shtml>).

Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. (2013) “Тихая революция”: год спустя. Заметки об экспертной конференции // Идея гражданского общества. Ведомости. Вып. 22. Тюмень: НИИ ПЭ. С. 109–117.

Бассет Дж.М. (2011) Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: РОССПЭН.

Беляева Н.Ю. (2001) Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М.: Издательство “Фрегат” ООО “Эл.Си.Ай.Си.”.

Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России (2004) / Под ред. В.А. Бескровной. СПб.: ИК “Синтез”.

Волынкина Л.А. (2001). Общественная политическая экспертиза и административное “экспертное сообщество”: механизм актуализации и дезактуализации политических проблем в массовом сознании // Правовая политика и правовая жизнь. № 2. С. 35–39.

Георгий Петрович Щедровицкий (2010) / под ред. П.Г.Щедровицкого, В.Л. Даниловой. М.: РОССПЭН.

Гражданская экспертиза. Пермский опыт (2003) (Социальное сиротство. Безбарьерная среда для инвалидов. Доступность социальных сервисов. Бездомные собаки городов). Пермь: Пермская гражданская палата.

Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года “О состоянии законодательства в Российской Федерации” (2008) / под общ. редакцией С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Норма.

Дунаевская Е. (2004) О свойствах пустого множества // www.pchela.ru. № 1 (45).

Инновационные технологии проведения общественной экспертизы государственно значимых решений и общественных слушаний с применением “высоких” информационных технологий (2010) / Под ред. Л.А. Василенко, Т.В. Сафоновой. М.: Проспект.

Иноземцева В.А., Черенкова Е.И. (2017) Институт общественной экспертизы в практиках публично-властного взаимодействия: историографический обзор отечественной литературы // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Исторические науки и археология. № 3 (164). С. 27–33.

Кабанов П.А. (2014) Общественная экспертиза как форма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовой анализ // Политика и общество. № 10. С. 1168–1183.

Карастелев В.Е. (2016) Проблемы, тенденции и сценарии институционализации общественного контроля в местах лишения свободы // Правозащитный потенциал гражданского общества. Практики, технологии, методики: Сб. материалов / Под ред. Е.Г. Васильевой и И.А. Прихожан. Волгоград: Изд-во ИП Поликарпов И.Л. С. 86–115.

Карастелев В.Е. (2018) Участие граждан и судебная власть. Что можно сделать уже сейчас? // Российские реформы: взгляд из 2017 года: коллективная монография / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. С. 200–211.

Карпов А. (2004) Общественная экспертиза: практика против политики // www.pchela.ru. № 1(45).

Клисторин В.И. (2002). Опыт участия независимых экспертов в работе органов власти как форма общественного участия в бюджетном процессе // Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб.: Норма. С. 114–126.

Маковецкая С.Г. Определение “Общественной экспертизы”. Веб-сайт Пермской гражданской палаты (<https://prpc.ru/expert/index.shtml>).

Марача В.Г. (2012) Комплексная профессионально-общественная экспертиза как метод работы в сферах регионального, муниципального и общественного развития // Материалы 3-й Ежегодной конференции Всероссийской ассоциации по играм в образовании. Под ред. И.М. Музалевской. Красноярск, Красноярский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации. С. 368–375.

Марача В.Г. (2008) Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации // Инновации в общественной сфере / Сб. трудов Института системного анализа Российской академии наук. Т. 34. Под ред. Б.В. Сазонова. М.: Издательство ЛКИ. С. 179–214.

Марача В.Г., Матюхин А.А. (2002) Экспертиза как “институт общественных изменений” // Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред. В.М. Розина. М.: Эдиториал УРСС. С. 113–133.

Перегудов С.П. (2016) Мониторинговая демократия как новая модель отношений власти и общества: мировой опыт и российские реалии // Политическая наука перед вызовами глобального и регионального развития / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект Пресс. С. 649–664.

Петтит Ф. (2016) Республиканизм. Теория свободы и государственного правления. М.: Изд-во Ин-та Гайдара.

Половникова Ю.С. (2013) Правовая природа института общественной экспертизы // Основы экономики, управления и права. № 5 (11). С. 113–116.

Попов С.В. (2002) Методологически организованная экспертиза как способ инициации общественных изменений // Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / под ред. В.М.Розина. М.: Эдиториал УРСС. С. 63–78.

Римский В. (2004) Почему нам необходима общественная экспертиза? Потому что она позволяет лоббировать общественные интересы! // [www.pchela.ru](http://www.pchela.ru). № 1(45).

Сунгуров А.Ю. (2002) Гражданский форум в Москве. Заметки участника // Межсекторные взаимодействия (Методология, технологии, правовые норм, механизмы, примеры) / Под ред. Н.Л.Хананашвили. М.: РБФ “НАН”. С. 148–163.

Сунгуров А. (2003) Об экспертах и самоорганизации структур гражданского общества // Гражданский форум. Год спустя. М.: б/и. С. 37–42.

Сунгуров А. (2004) Публичная политика и экспертиза // [www.pchela.ru](http://www.pchela.ru). № 1 (45).

Сунгуров А.Ю. (2011) Экспертная деятельность и экспертные сети // Философия и культурология в современной экспертной деятельности. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена. С. 98–124.

Сунгуров А.Ю. (2018\*) Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // ПОЛИС. № 4. С. 130–142.

Сунгуров А.Ю. (2018<sup>b</sup>) Эксперты и экспертиза в России: от “объективного прибора” к активному гражданину // Общественные науки и современность. № 5. С. 61–72.

Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. (2017) Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // ПОЛИС. № 3. С. 144–159.

Философия и культурология в современной экспертной деятельности: (2011) СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена.

Шульман Е.М., Марача В.Г., Кацаурова С.Ю. (2017) Привлечение экспертного и гражданского участия как путь совершенствования законотворческого процесса: методы и механизмы. Препринт\_SSRN-id2982357.pdf

Fishkin J.S. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation* Oxford e.a., Oxford Univ. Press.

Keane J. (2003) *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

---

## Public and citizen expertise: contemporary Russian discussions

A. SUNGUROV\*

\*Sungurov Alexander – professor, head of Department of the Applied Political Science of National Researcher University “Higher School of Economics”. Address: 190008, 19, Soyuzna Pechatnikov, St-Petersburg. E-mail: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

### Abstract

Paper devoted to analysis of contemporary academician and expert discussions about practices of public and (or) citizen expertise. Three main approaches to this notions are formulated as result of this analysis. First – when customer of expertise is in focus of analyses. Public (citizen) expertise is expertise, booked by NGOs according to this approach. Performers of expertise are specialists-experts. Second approach deals with expertise – monitoring of some governmental process (human rights of prisoners, or electoral process, as examples) which realized by NGO members (sometime together with specialists-experts). In framework of the third approach the citizen position (or absent of it) of specialist-expert in the focus of attention: possibility for the to define agenda of expertise by themselves, to define mist actual social-politic problems and to propose decisions of them.

**Keywords:** public expertise, citizen expertise, civil society, expert community.

### REFERENCES

Averkiev I.V. *Opreделение “Grazhdanskoj ekspertizy”* [Definition of Citizen expertise] Web-site Permskoy Grazhdanskoj palaty (<https://prpc.ru/expert/index.shtml>)

Bakshatanovskiy V.I., Sogomonov Yu.V. (2003) “Tikhaya revolyutsia”: god spustya. Zаметki ob ekspertnoy konferentsii [“Silent revolution”: year later. Comments about expert conference]. *Ideya grazhdanskogo obschestva. Vedomosti*, Vyp. 22. Tyumen’: NII PE, pp. 109–117.

Basset J.M. (2001) *Tikhyy golos razuma. Deliberativnaya demokratiya i amerikanskaya sistema gosudarstvennoy vlasti* [Silent voice of intellect. Deliberative democracy and American system of government]. Moscow: ROSSPEN.

Belyaeva N.Yu. (2001) *Grazhdanskaya ekspertiza kak forma grazhdanskogo uchastiya* [Citizen expertise as a form of citizen participation]. Moscow: Izdatelstvo "Fregat" OOO "L.C.I.C".

*Byudzhety glazamy ekspertov. Prikladnyy byudjetnyy analiz v regionakh Rossii* (2004) [Budget by the eyes of experts. Applied budget analysis in Russian regions]. St.-Petersburg: IK "Sintez".

Doklad Soveta Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii 2006 goda "O sostoyanii zakonodatelstva v Rossiyskoy Federatsii" (2008) [Report of Council of Federation of Federal Assembly of Russian Federation a 2006 year "Situation with legislation in Russian Federation"]. Moscow: Norma.

Dunayevskaya E. (2004) *O svoystvakh pustogo mnozhestva* [About features of empty set] (www.pchela.ru. № 1 (45)).

*Filosofiya i kul'turologiya v sovremennoy ekspertnoy deyatel'nosti: kollektivnaya monografiya* (2011) [Philosophy and culture studies in contemporary expert activities]. St.-Petersburg: RGPU.

Fishkin J.S. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford [et al.]: Oxford Univ. Press.

*Georgiy Petrovich Shchedrovitskiy* (2010) [Georgiy Petrovich Shchedrovitskiy]. Eds. P.G. Shchedrovitskiy, V.L. Danilova]. Moscow: ROSSPEN.

*Grazhdanskaya ekspertiza. Permskiy opyt.* (2003) [Citizen expertise. Experience of Perm]. Perm: Permskaya grazhdanskaya palata.

*Innovatsionnye tehnologii privedeniya obshchestvennoy ekspertizy gosudarstvenno znachimyykh resheniy i obshchestvennykh slushaniy s primeneniem "vysokikh" informatsionnykh tekhnologiy* (2010) [Innovation technologies of organization of public expertise of serious governmental decisions and public hearings with using of "high" information technologies]. Moscow: Prospect.

Inozemtseva V.A., Cherenkova E.I. (2017) Institut obshchestvennoy ekspertizy v praktikakh publichno-vlastnogo vzaimodeystviya: istoriograficheskiy obzor otechestvennoy literatury [Institute of public expertise in practices of public-governmental interrelation: review of domestic literature]. *Uchenye zapiski of Petrozavodsk state university. Istoricheskiye nauki and arheologiya*, no. 3, pp. 27–33.

Kabanov P.A. (2014) Obshchestvennaya ekspertiza kak forma obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nostyu organov publichnoy vlasti v sfere protivodeystviya korruptsiii: teoretiko-pravovoy analiz [Public expertise as kind of public control for activity of governmental agencies in sphere of fights with corruption]. *Politika i obshchestvo*, no. 10, pp. 1168–1183.

Karastelyev V.E. (2016) Problemy, tendentsii i scenariy instutualizatsii obshchestvennogo kontrolya v mestakh lisheniya svobody [Problems, trends and scenarios of institutionalisation of public control in prisons. *Pravosazhchinyy potencial grazhdanskogo obshchestva* [Human rights potential of civil society. Practices, technologies, techniques]. Volgograd: Izd-vo IP Polikarpov I.L., pp. 86–115.

Karastelyev V.E. (2018) Uchastiye grazhdan i sudebnaya vlast'. Chto mozhno sdelat' uzhe seychas? [Citizen participation and court's power. What we can do now?]. *Rossiyskiye reformy: vzglyad is 2017 goda* [Russian reforms: look from 2017]. St.-Petersburg: Norma, pp. 200–211.

Karpov A. (2004) *Obshchestvennaya ekspertiza: praktika protiv politiki* [Public expertise: practice against politics] (www.pchela.ru. № 1 (45)).

Keane J. (2003) *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Klistorin V.I. 2002. Opyt uchastiya nezavisimyykh ekspertov v rabote organov vlasti kak forma obshchestvennogo uchastiya v byudjetnom protsesse [Experience of independent experts participation in activities of governmental agencies as kind of public participation in budgetary process]. *Obshchestvennoe uchastie v byudjentom procese: experience and technologies* [Public participation in the budget process]. St.-Petersburg: Norma, pp. 114–126.

Makovetskaya S.G. *Opredelenie "Obshchestvennoy ekspertizy"* [Defenition of "public expertise"]. Web-site Permskoy grazhdanskoy palaty (<https://prpc.ru/expert/index.shtml>).

Maracha V.G. (2012) Kompleksnaya professionalno-obshchestvennaya ekspertiza kak metod raboty v sferakh regionalnogo, munitsipalnogo i obshchestvennogo razvitiya. [Complex professional-public expertise as method of activity in regional, municipal and social development]. *Materialy 3-y Ezhegodnoy konferentsii Vserossiyskoy assotsiatsii for games in educations*. Krasnogorsk: RAMN: GS, pp. 368–375.

Maracha V.G. (2008) Regionalnoe strategirovanie kak metod povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya regionalnym razvitiem v Rossiyskoy Federatsii [Regional strategic planning as method for rise of effectiveness of state governing for regional development in Russian Federation]. *Innovatsii v obshchestvennoy sfere. Sb. Trudov Instituta systemnogo analiza RAN*, vol. 34. Moscow: Izdatelstvo LKI, pp. 179–214.

Maracha V.G., Matyukhin A.A. (2002) Eksperiza as “institute obshchestvennykh izmeneniy [Expertise as “institute for social changes”]. *Etyudes po sotsialnoy inzhenerii: ot utopii k organizatsii* [Etudes on social engineering: from utopia to organization]. Moscow: Editorial URSS, pp. 113–133.

Peregudov S.P. (2016) Monitoringovaya demokratiya kak novaya model otnosheniy vlasti i obshchestva: mirovoy opyt i rossiyskie realii [Monitoring democracy as new model of relationship between power and society: world experience and Russian reality]. *Politicheskaya nauka pered vyzovami global'nogo i regional'nogo razvitiya* [Political science facing the challenges of global and regional development]. Moscow: Aspect Press.

Pettit Ph. (2016) *Respublikanizm. Teoriya svobody i gosudarstvennogo pravleniya* [Republicanism. Theory of freedom and state governance]. Moscow: Izd-vo In-ta Gaydara.

Polovnikova Yu.S. (2013) Pravovaya priroda instituta obshchestvennoy ekspertizy [Justice nature of public expertise institute]. *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*, no. 5, pp. 113–116.

Popov S.V. (2002) Metodologicheski organizovannaya ekspertiza kak sposob initsiatsii obshchestvennykh izmeneniy [Organized with methodological approach expertise as the way to start social changing]. *Etyudy po sotsialnoy inzhenerii: ot utopii k organizatsii* [Etudes on social engineering: from utopia to organization]. Moscow: Editorial URSS, pp. 63–78.

Rimskiy V. (2004) *Pochemu nam neobhodima obshchestvennaya ekspertiza? Potomu chto ona pozvilyaet lobbirovat' obshchestvennye interesy!* [Why public expertise so necessary for us? Because it help us to lobby public interests] (www.pchela.ru. № 1 (45)).

Sungurov A.Yu. (2011) Ekspertnaya deyatelnost' i ekspertnye sety [Expert activities and expert nets]. *Filosofiya i kul'turologiya v sovremennoy ekspertnoy deyatelnosti: kollktivnaya monografiya* [Philosophy and culture studies in modern expert activities]. St.-Petersburg: RGPU, pp. 98–124.

Sungurov A.Yu. (2018<sup>a</sup>) Ekspertnoye soobshchestvo i vlast': modeli vzaimodeystviya i problemy grazhdanskoj otvetstvennosti [Expert Community and Power: Models of Interaction and Problems of Civil Responsibility]. *POLIS*, no. 4, pp. 130–142.

Sungurov A.Yu. (2018<sup>b</sup>). Eksperty i ekspertiza v Rossii: ot “ob'ektivnogo pribora” k aktivnomu grazhdaninu [Experts and expertise in Russia: from “objective device” to active citizen]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 61–72.

Sungurov A.Yu. (2002) Grazhdanskiy forum v Moskve: Zametki uchastnika [Citizen Forum in Moscow: Notes of a Participant]. Khananashvili N.L. (ed.) *Mezhsektornye vzaimodeystviya: Metodologiya, tehnologii, pravovye normy, mehanizmy, primery. Nastol'naja kniga–2002* [Intersection interactions: methodology, technology, legal provisions, mechanisms, examples. Handbook–2002]. Moscow: RBF “NAN”, pp. 148–163.

Sungurov A.Yu. (2003) Ob ekspertakh i samoorganizatsii struktur grazhdanskogo obshchestva [About experts and self-organization of civil society structures]. *Grazhdanskiy Forum. God spustya*. Moscow, pp. 37–42.

Sungurov A.Yu. (2004) *Publichnaya politika i ekspertiza* [Public policy and expertise]. (www.pchela.ru, no. 1 (45)).

Sungurov A.Yu., Karyagin M.E. (2017) Russiyskoye ekspertnoye obshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeystviya [Russian expert community and government: main forms of interaction]. *POLIS*, no. 3, pp. 144–159.

Shulman E.M., Maracha V.G., Katsaurova S.Yu. (2017) *Privlechenie ekspertnogo i grazhdanskogo uchastiya kak put' sovershenstvovaniya zakonotvorcheskogo protsessa: metody i mekhanizmy* [Improving of legislation process by means of involving experts and civil activists: methods and mechanisms]. Preprint \_SSRN-id2982357.pdf

Volyunkina L.A. (2011) Obshchestvennaya politicheskaya ekspertiza i administrativnoye “ekspertnoe soobshchestvo”: mekhanizm aktualizatsii i dezaktualizatsii politicheskikh problem v massovom soznanii [Public political expertise and administrative “expert community”: mechanisms of actualization and des-actualisation of political problems in mass cognition]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 2, pp. 35–39.