

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА в образовании



Татьяна Геннадиевна Новикова,
заведующая кафедрой развития образования
АПКиППРО, профессор, доктор педагогических наук

*Ничто не может причинить вам больший вред,
чем экспертиза, проведённая непрофессионально.
Благодарите судьбу за квалифицированного эксперта,
он делает меньше ошибок.*

Альфред Политц

Общественная экспертиза — один из наиболее значимых механизмов взаимодействия органов власти с гражданским обществом. Но при очевидной потребности общества в этой социальной технологии её внедрение сдерживается недостаточно проработанной правовой базой общественной экспертизы, а также отсутствием конкретных программ её развития.

- общественная экспертиза в образовании
- социально значимые решения
- общественно-государственное сотрудничество
- гражданская экспертиза

В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением, общество нельзя оставлять за бортом процесса принятия решений, которые оказывают влияние на само общество. Конституция РФ предусматривает законное право граждан на участие в управлении делами государства. Это участие должно иметь различные формы и осуществляться различными способами. В том числе и посредством экспертной оценки нормативных актов, разрабатываемых и принимаемых на различных уровнях государственного устройства

и деятельности государственных структур, а также с помощью экспертизы материалов и управленческих решений, от которых зависит реализация конституционных гарантий права человека и гражданина на образование.

Отдельные правовые аспекты общественной экспертизы закреплены законодательно на федеральном и региональном уровнях.

В институционализации общественной экспертизы велика роль Федерального закона «Об Общественной палате РФ». Принятие этого закона заметно стимулировало интерес к новой технологии участия общественности в обсуждении социально значимых

государственных решений. Однако в указанном законе определён порядок проведения общественных экспертиз и порядок рассмотрения экспертных заключений органами государственной власти только лишь в отношении экспертиз, осуществляемых Общественной палатой РФ.

Участие общественности в подготовке и принятии социально значимых решений характеризуется сегодня положительной динамикой.

Об этом свидетельствует эффективность работы многих общественных структур (комиссий, советов, ассоциаций, объединений, экспертных групп), действующих при органах государственной власти. Небывалый масштаб заинтересованных лиц, выступивших в качестве общественных экспертов, охватил вопрос о введении новых стандартов в начальную школу и старшую школу, обсуждение учебников, введение новых форм оплаты труда педагогических работников. Эти вопросы не оставили равнодушными ни педагогическую общественность, ни родителей. И на это имеется несколько причин:

- политика государства, направленная на открытость, информированность и обратную связь;
- переход к информационному обществу (возможности быстрого доступа к источникам и мгновенный обмен информацией на специальных форумах и в блогах);
- введение государственно-общественного управления в общеобразовательных учреждениях, как способ влияния на стратегию развития образовательных учреждений в соответствии с учётом запросов потребителей;
- активность СМИ (телевидение, журналы, газеты, радио, сайты всех субъектов РФ) и др.

Проблемы, требующие решения

- Определение статуса общественного эксперта в образовании и понятия «общественная экспертиза в образовании».
- Отсутствие реальных механизмов для привлечения общественных экспертов.
- Отсутствие требований к отбору общественных экспертов.
- Отсутствие нормативно-правовой базы, позволяющей осуществить легитимизацию, сертификацию, закрепление, статус.
- Отсутствие механизмов закрепления персональной ответственности.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сравнительно-сопоставительный анализ подходов к понятию и сущности общественной экспертизы свидетельствует, что большинство авторов отмечают наличие общественного интереса у лиц, осуществляющих экспертизу. К примеру, А.Ю. Сунгуров предложил понимать общественную экспертизу как «процедурно оформленное общественное мнение определённой социальной группы»¹.

В.И. Захарова делает упор на интересы и потребности общности, предлагая трактовать общественную экспертизу как «добровольное привлечение населения (общества) к экспертизе социально значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и т.д.)». При этом в результатах такой экспертизы «выражается реальное отношение большинства народа, социальной группы, элементов общественной системы к фактам, событиям, явлениям, процессам, затрагивающим потребности и интересы социальной общности как совокупности индивидов, отличающихся целостностью, выступающих самостоятельными субъектами социального действия»².

А вот мнение В.Л. Римского, заведующего отделом социологии Фонда ИНДЕМ: «Общественной экспертизой можно называть экспертизу процессов или явлений в интересах общества или отдельных социальных групп. Такая экспертиза проводится обычно с целью поиска вариантов решений определённых, чаще всего, социальных проблем, оптимизации этих решений, оценки реакции различных социальных групп на возможные варианты решений, прогнозирования и планирования той или иной социальной или управленческой деятельности»³.

¹ Сунгуров А.Ю. Публичная политика и экспертиза // Пчела. 2004. № 1 (45). С. 15.

² Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: Дис. ...канд. социол. наук. М., 2005. С. 18.

³ Римский В.Л. Почему нам необходима общественная экспертиза? // Пчела. 2004. № 1 (45).

Т.Г. Новикова. **Общественная экспертиза в образовании**

И.В. Аверкиев рассматривает общественную экспертизу как гражданскую. Обращаясь к понятию «гражданская экспертиза», он трактует её как «независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы»⁴.

А. Гордеева и Е. Махонина под «общественной экспертизой» понимают экспертизу:

- инициированную общественностью;
- осуществляемую профессионалами;
- проводимую в интересах общества в целом или отдельных социальных групп;
- завершающуюся предоставлением обоснованного заключения с рекомендациями для лиц, принимающих решения⁵.

Общероссийскую практику обобщённо отражает точка зрения В.В. Гриба. Он определяет общественную экспертизу как «независимую систему действий, решений и исследований граждан и негосударственных организаций, Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, иных консультативных органов, направленных на изучение нормативно-правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления с целью фиксации общественного мнения и защиты интересов граждан при реализации государственной политики».

Мы предлагаем следующую формулировку. **Общественная экспертиза в образовании** — это независимая система действий, решений и исследований граждан, направленная на анализ и оценку нормативно-правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, образовательных практик, с целью фиксации общественного мнения и защиты интересов участников

⁴ Аверкиев И.В. Гражданские технологии: что это такое? // Страницы Аверкиева. [Электронный ресурс]: <http://www.pirc.ru/averkiev/050908.shtml>.

⁵ **Общественная экспертиза. Технология независимого анализа социальных проблем.** Санкт-Петербург, 2004.

в части конституционных гарантий права человека и гражданина на образование.

Как указано в проекте Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶, основная цель общественной экспертизы — содействие в обеспечении, реализации и защите прав и законных интересов граждан при выработке, принятии и исполнении решений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Цель общественной экспертизы в образовании

Она предполагает решение задач:

- выявление возможных рисков и негативных последствий, связанных с принятием разрабатываемых законов и иных нормативных правовых актов, и осуществление определённых действий;
- оценка изменений, вызванных действиями и принятыми нормативными правовыми актами и управленческими решениями, деятельностью субъектов;
- экспертное исследование явлений, процессов, тенденций, негативно влияющих на степень защищённости прав, свобод, законных интересов граждан в сфере образования, а также подготовка предложений по решению возникающих общественных проблем;
- выявление позиций и мнений различных групп заинтересованных лиц в вопросах образования и подрастающего поколения, подготовка предложений, выражающих интересы граждан по вопросам образования.

Экспертиза в традиционном её понимании тесно связана с идеей специализации и с высоким статусом специалиста в современном обществе. Это не просто формирование, отбор и обработка мнений экспертов. Она определяется, в первую очередь,

⁶ Проект Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» <http://law-ngo.ru/discussion/expertice/project/966/>

работой экспертов по обеспечению аргументации мнений, их мотивации и демонстрации предпочтительности по выдвинутым основаниям. Решение таких вопросов предполагает не просто эффективную методику и технику экспертизы, но и отбор и подготовку экспертов для проведения экспертизы в образовании.

В качестве одного из существенных оснований системного описания экспертной деятельности в образовании мы предлагаем представление об экспертной деятельности как деятельности профессиональной. Возможность такого подхода обусловлена тем, что в образовании реально осуществляются шаги по профессионализации этого вида деятельности. При этом возникает необходимость определить: кто такой общественный эксперт? По каким основаниям он должен отбираться или готовиться? И как при этом избежать ошибок?

Эксперт — это прежде всего специалист, обладающий необходимыми знаниями и опытом в области его профессиональной деятельности, который включён в процесс принятия решений. Он высказывает суждения по поставленному перед ним вопросу, обладает правами, обязанностями и принимает на себя ответственность за сделанные им экспертные заключения⁷.

Общественный эксперт — это лицо, принадлежащее или не принадлежащее к профессиональному сообществу, берущее на себя ответственность за вынесение суждений по поставленному перед ним вопросу, обладающее правами, обязанностями и принимающее на себя ответственность за сделанные им заключения.

Компетентность представляет собою сочетание качеств (умений, способов деятельности), позволяющих субъекту выполнять стоящие перед ним задачи не ниже уровня, обеспечивающего эффективную деятельность организации (системы). Для эксперта, в том числе и общественно-го, важно, чтобы ориентация была не на общий минимум, а индивидуальный максимум.

Образование — отрасль социального научного знания. 25-летняя работа в качестве эксперта позволяет мне утверждать, что научное знание

⁷ Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. М.: Издательство «Дело», 2004. С. 39.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

почти всегда действует в социальных отраслях совместно с практическим и повседневным знанием. Поэтому, осуществляя экспертизу в образовании, правомерно учитывать совместное действие двух исследовательских программ — натуралистической и культурцентристской. Одна анализирует цели и ценности субъекта, другая выявляет закономерности, которые могли бы привести к достижению этих целей. Попытка строить третью, «интегрирующую», программу неверна хотя бы потому, что обе программы имеют разнонаправленные векторы, взаимоотрицают друг друга. Таким образом, разграничение области действия натуралистической и культурцентристской исследовательских программ позволяет видеть в них ракурсы интерпретации, освещающие проблему с разных сторон и дающие возможность судить о целесообразности тех или иных действий. При этом необходимо понимать, что поле экспертизы расширяется, когда научные формы социального знания, представленные одновременно двумя исследовательскими программами, начинают взаимодействовать с вненаучным знанием — знанием практическим, применяемым в различных областях деятельности.

Рассмотренный подход важно учитывать при привлечении к экспертизе как специалиста от профессионального сообщества, так и общественных экспертов (профессионалов и непрофессионалов). Основная задача общественного эксперта — удерживать ценностный фокус, субъектность экспертизы. Как справедливо предупреждал М.М.Бахтин, человека можно изучать как безгласный объект, как «вещь», но результатом такого изучения будут лишь его «вещные» характеристики⁸.

Главная опасность чрезмерного увлечения «точными» и «объективными» исследованиями в том, что за скобками при этом окажутся такие собственно человеческие

⁸ Бахтин М.М. К методологии гуманитарных наук / Эстетика словесного творчества. М., 1979. С. 363, 364.

Т.Г. Новикова. Общественная экспертиза в образовании

проявления, как ценности, смыслы, достоинство, свобода, ответственность, творчество, любовь.

Основываясь на положениях теории операций и следуя логике С.Н. Сархисян, предлагаем при рассмотрении сложных систем, требующих экспертных решений, выделять три типа факторов, определяющих их функционирование и развитие:

- 1) детерминированные факторы, которые можно определить на основании строгих детерминированных зависимостей;
- 2) стохастические факторы, которые описываются случайными величинами с известным законом распределения;
- 3) неопределённые факторы, для каждого из которых известна только область возможных значений. Неопределённость — системное свойство, подразумевающее невозможность исчерпывающего отображения сложных социальных систем.

С трёхблоковой структурой экспертизы корреспондируют три типа информации:

- 1) подтверждённая экспериментами или статистическими наблюдениями (эмпирические факты);
- 2) подкреплённая малым количеством свидетельств, основанная на знании существующей ситуации (информация в виде гипотез);
- 3) основанная на единичных фактах, мнениях (информация в форме предположений).

Эти три типа информации, так же как и структура экспертизы, образуют триаду: закон — гипотеза — предположение.

Экспертная деятельность — деятельность интеллектуальная, в её основе интуитивно-логический анализ действительности. Интуитивная его часть не поддаётся алгоритмизации. Интуиция — это способность постижения истины путём прямого её усмотрения без обоснования с помощью доказательства.

Для экспертизы, осуществляемой в социальных системах, к которой относится и образование, главными становятся не только профессиональная и квалиметрическая компетентности, но и человеческая, нравственная мудрость экспертов. Выработка сложных решений

в ситуации неопределённости при оценке деятельности в образовании требует от эксперта эрудиции во многих областях знаний. Как и любая деятельность, экспертная деятельность должна быть эффективной, то есть поддерживать создающее, прогрессивное. Эксперту должна быть присуща высшая нравственность, гуманитарный взгляд на изучаемый объект или решаемую проблему.

Анализ программ подготовки экспертов, привлекающихся для проведения государственно-общественной экспертизы, свидетельствует, что в большинстве случаев даже на уровне анализа программ их подготовки отсутствует специфика «общественной составляющей». Исключение составляет программа, разработанная в АСОУ (Московская область), в которой имеется отдельный модуль, отражающий специфику деятельности общественных экспертов. Однако в этой программе и в программных модулях всех проанализированных программ отсутствует фокус «общественность».

Зарубежная практика свидетельствует, что один из важных аспектов в общественной экспертизе — общественные слушания. Это повышает ответственность «общественных экспертов» и является естественным механизмом оценки их профессионализма и отбора.

Анализ материалов по вопросам общественной экспертизы выдвигает на первый план решение следующих вопросов:

- Разработка механизмов повышения компетентности общественных экспертов.
- Создание банка данных об экспертах и кандидатах в эксперты.
- Разработка блочно-модульных программ, методических материалов, позволяющих осуществлять подготовку, персонализированную поддержку и сопровождение общественных экспертов.
- Создание гибкой системы подготовки, сопровождения и консультирования (в том числе дистанционной).
- Создание сообществ общественных экспертов (в том числе сетевых). **НО**