

ПОПОВА Елена Сергеевна, *Cand.Sci. (Legal)*, Associate Professor of the Chair of Civil Law, Civil and Arbitration Process, State University of Land Use Planning (15 Kazakova St, Moscow, Russia, 105064; elena0311@mail.ru)

VERSHININ Valentin Valentinovich, *Dr.Sci. (Econ.)*, Professor, Director of the Research Institute of Land Resources, Head of the Chair of Soil Science, Ecology and Environmental Sciences, State University of Land Use Planning (15 Kazakova St, Moscow, Russia, 105064; v.vershinin.v@mail.ru)

LEGAL REGULATION OF FOREST RESOURCES MANAGEMENT IN ARGENTINA

Abstract. The article is dedicated to investigation of legal regulation of forest relations management in Argentina. The paper considers the institutional structure of executive authorities, which perform forest management at federal and local levels.

Keywords: disboscation, forest biomes, forestlands, environment, ecosystem, forest resources, biodiversity, wildwood (natural forest), forest management, forest restoration, forest offences

ЩЕРБИНА Максим Владимирович – аспирант Института социологии ФНИСЦ РАН (117218, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп.5; scherbina_max@mail.ru)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА: ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы институционализации экспертного сообщества на примере Общественного совета при Департаменте труда и социальной защиты населения г. Москвы. Материал содержит некоторые результаты экспертного опроса членов Совета, в частности оценки степени важности составляющих экспертной компетентности, а также существенные расхождения во взглядах на вопрос о полномочиях экспертов. В статье подтверждается существование диссонанса между важностью экспертных рекомендаций по социально значимым вопросам и узостью экспертной компетенции. Исходя из этого, обосновывается необходимость перформативности научно-экспертного знания применительно к нуждам работников социальной сферы. Таким образом, намечаются перспективы нового канала взаимодействия между обществом и властью.

Ключевые слова: эксперт, экспертное сообщество, компетенция, компетентность, социальная защита, общественный совет, государственное управление

Общественные советы воплотили в себе новую парадигму взаимоотношений государства и граждан, заложенную в административной реформе 2005 г. Именно тогда, с принятием федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, взаимоотношения власти и общества вышли на новый уровень.

Общественные советы при органах государственной власти призваны, с одной стороны, способствовать достижению органом управления намеченных показателей, а с другой – реализовывать конституционное право граждан на участие в государственном управлении. На примере общественных советов

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Доступ: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-04042005-n-32-fz-ob/>

видно, как технологизируется социальный процесс непосредственного взаимодействия общества и власти.

Реализация социальной технологии в общественных советах нацелена на удовлетворение общественных интересов, которые А.Ю. Тихомиров именуется публичными, т.е. такими, какие признаны государством и обеспечены правом быть удовлетворенными в целях существования и развития определенных социальных общностей [Тихомиров 2005: 6]. Социальная технология в социологии управления призвана повышать эффективность управления социальными процессами. «Использование технологии — это главный ресурс, позволяющий снизить затраты на управление, повысить эффективность управленческого воздействия и его роль в жизни общества» [Тощенко 2011: 138].

Одна из важнейших функциональных задач общественных советов — способствовать сохранению динамического равновесия внутренних элементов системы «государство — общество». Советы — это один из каналов включения социологической информации в управленческую деятельность. В современном обществе требования к качеству такой информации тем выше, чем сложнее задачи, стоящие перед органами управления.

Общественные советы также являются неотъемлемой частью социальных технологий в региональном управлении, поскольку формируются на основе референтной (представительной) системы избрания. Последнее прямо влияет на консолидацию социального пространства города, региона, что, в конечном счете, имеет огромное значение для социально-экономического развития страны. Таким образом, развитие общественных советов — один из важнейших факторов, способных в будущем оказать самое благотворное влияние на модернизацию Российской Федерации, особенно перед лицом новых глобальных вызовов.

Общественные советы призваны способствовать гармонизации многообразных и подчас противоречивых общественных интересов путем выдвижения референтными группами своих экспертов-представителей для участия в подготовке и принятии общественно важных решений, а также контроле за их реализацией.

Общественный совет — это также форма участия граждан в государственных делах через представляющих их интересы экспертов, с которыми они могут быть знакомы гораздо лучше, чем, например, с депутатами Государственной думы от их региона, в котором эти народные избранники могли даже никогда не жить. Общественные советы также имеют образовательный потенциал для повышения правовой культуры общества, поскольку привлекают граждан напрямую оценивать деятельность представляющих их экспертов по конкретным изменениям в жизни населения.

Потенциал экспертного сообщества, сосредоточенный в структурах общественных советов, — это в т.ч. потенциал консолидации социального пространства России. В общественных советах эксперты призваны представлять интересы конкретных социальных групп, из которых, собственно, и состоит гражданское общество, чье взаимодействие с органами власти и бизнес-структурами является одним из важнейших факторов консолидации социального пространства нашей страны [Маркин 2015а: 33]. А вне консолидированного социального пространства невозможно активное экономическое развитие.

Трансформация социального пространства России на пути к консолидации в настоящее время далека от завершения. При этом, к сожалению, социально-гуманистический вектор не стал ведущим в трансформационных процессах, более того, наблюдается его сильная рассогласованность с политическим и экономическим векторами. Согласно исследованиям Центра региональной социологии и конфликтологии ФНИСЦ РАН [Маркин 2015б: 597], трансформации происходят в интересах крупных бизнес-структур, которые являются экстерри-

ториальными и весьма ограниченно проявляют свою социальную ответственность, сосредоточиваясь на своих внутрикорпоративных интересах.

Органы исполнительной власти субъектов федерации находятся под давлением, с одной стороны, интересов бизнес-структур, а с другой — общественных интересов, игнорировать которые чревато социальным недовольством, которое может перерасти в стихийные акции протеста. Управленческий аппарат демонстрирует серьезный крен в сторону интересов коммерческих структур, в т.ч. благодаря материальной выгоде, получаемой от решения социально значимых вопросов в пользу бизнеса, а не общественности.

Для формирования эмпирической базы исследования компетентности и компетенции экспертного сообщества был выбран Общественный совет при Департаменте труда и социальной защиты населения (ДТСЗН) г. Москвы, члены которого приняли участие в соответствующем анкетном опросе¹. Респонденты попытались в свободной форме описать, в чем заключается специфика компетентности эксперта в сфере социальной защиты и какие полномочия должны входить в его компетенцию. Ответы на первый вопрос в подавляющем большинстве укладывались в рамки классического определения компетентности как набора знаний, умений, навыков, необходимых для выполнения соответствующей работы. Иными словами, эксперт должен уметь провести экспертизу, выработать экспертное заключение и сформировать на его основе рекомендации. Отдельные респонденты добавили к этому обладание коммуникативными навыками, умение работать с общественностью, высокий авторитет, способность привлекать к работе других экспертов, глубину погружения в проблематику, даже упоминали в качестве отличительной черты эксперта социальную интуицию, основанную на обширном опыте и глубокой включенности в текущие социальные процессы.

Респондентам также было предложено определить степень важности основных качеств и навыков, которыми должен обладать эксперт для наиболее плодотворной работы в системе управления социальной защитой населения г. Москвы (см. рис. 1).

Они отметили следующие составляющие компетентности эксперта в сфере социальной защиты в региональном управлении:

- а) умение налаживать и поддерживать конструктивные рабочие связи с коллегами-экспертами;
- б) глубокие познания в своей специальности;
- в) умение организовывать взаимодействие с населением;
- г) способность понимать и учитывать в своей работе особенности государственного управления сферой социальной защиты;
- д) умение выстраивать конструктивные отношения с руководством органа управления сферой социальной защиты;
- е) эффективное оказание помощи социальным работникам на местах.

Данные составляющие компетентности рассматриваются нами наряду с такими, как обладание знаниями, умениями и навыками, т.е. наряду с качествами профессионала (который, заметим, может и не быть экспертом, но каждый эксперт, по нашему мнению, обязательно должен являться профессионалом в определенной сфере деятельности).

Несмотря на то что 5-балльная шкала считается недостаточно чувствительной, в данном случае она оказалась весьма показательной.

Члены Совета четко определили главное качество, которым должен обладать

¹ Опрос проводился в период с мая по июль 2017 г. методом анкетирования членов Общественного совета с последующим глубинным интервью с отдельными экспертами. В опросе принял участие 21 эксперт, что составило около половины общего числа членов Совета (48 чел., по состоянию на 17.04.2017 г.)

специалист в роли (пусть общественной, а не юридической) эксперта в сфере социальной защиты населения г. Москвы: глубокие познания в своей специальности получили средний балл 4,95.

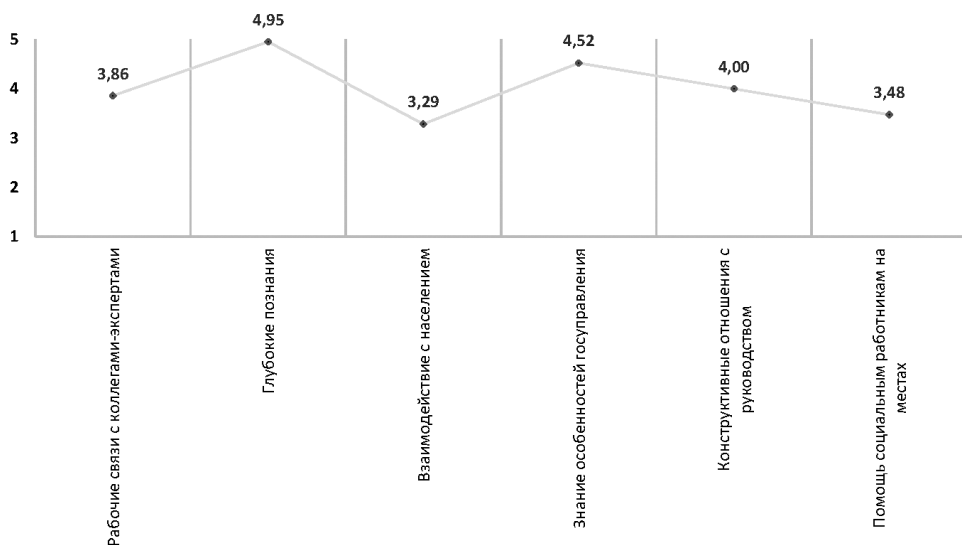


Рисунок 1. Степень важности составляющих компетентности эксперта в сфере социальной защиты населения (средний балл; где 5 — наивысшая степень важности; 4 — высшая; 3 — средняя; 2 — низшая; 1 — несущественная)

Важность способности понимать и учитывать особенности государственного управления сферой социальной защиты была оценена в 4,52 (средний балл). Такой высокий результат может быть объяснен тем, что именно на экспертном уровне происходит трансформация научного знания в управленческую практику, и эксперт, не знакомый с особенностями системы управления, с которой он взаимодействует, может неправильно понимать цели и задачи своей деятельности. Также здесь встает вопрос о степени управленческой компетентности экспертов.

Умение выстраивать конструктивные отношения с руководством органа управления по итогам экспертного опроса заслужило средний балл 4. Здесь, с одной стороны, проявилась высокая степень лояльности членов Совета к руководству Департамента, с другой — ровно 4 балла, и ни долей больше, хорошо иллюстрирует, что респонденты помнят о своей роли независимых экспертов, даже если реализация этой роли на практике в полном объеме связана с известными трудностями.

Важность рабочих связей с коллегами-экспертами также была отмечена достаточно высоким средним баллом, близким к четырем, — 3,86. Такой показатель, скорее всего, не нуждается в специальной интерпретации, поскольку сама экспертная группа в своем названии имеет слово «совет», т.е. деятельность в нем имеет коллективный характер. Очевидно, что один эксперт, даже самый опытный, не может владеть всей полнотой информации и вынужден обращаться за помощью к коллегам по экспертной группе, если, конечно, он не участвует в экспертизе с применением, например, метода индивидуальных экспертных оценок.

Оказание помощи социальным работникам на местах получило почти 3,5 балла — не так уж мало, если учесть, что между Советом при департаменте московского правительства и, например, специалистом по социальной работе

в Центре поддержки семьи и детства существует несколько уровней управленческой иерархии.

Меньше всего внимания эксперты обратили на умение организовывать взаимодействие с населением: 3,29 балла. Это можно объяснить тем, что функцией основного проводника между населением и органами управления обладают организации, оказывающие социальные услуги.

К уже перечисленным составляющим компетентности отдельные респонденты также добавили такие качества и навыки, как:

- способность выносить непредвзятое суждение, «не подстраиваться под заказчика»;
- определенная смелость и умение аргументированно отстаивать свою позицию;
- обладание собственным обширным практическим опытом;
- умение оперировать нормативно-правовой базой федерального и регионального уровня в социальной сфере;
- умение ориентироваться в компетенциях органов управления (межведомственное и межсекторное взаимодействие);
- знание стандартов социального обслуживания;
- умение использовать информационные ресурсы ДТСЗН и Правительства Москвы.

Отвечая на вопрос: «Какие полномочия прежде всего должны входить в компетенцию эксперта?» – респонденты разделились на две крупные группы. Принципиальное отличие в точках зрения между ними заключается в том, что первая группа, в которую вошли 12 чел., допускает саму возможность эксперту – члену Общественного совета иметь полномочия как таковые, вторая группа, состоящая из 6 чел., отказывает ему в этом, ссылаясь на отсутствие юридически закрепленных отношений «работодатель – работник» между членами Совета и ДТСЗН. Оставшиеся 3 респондента затруднились с ответом.

Респонденты первой группы в целом сошлись в том, что полномочия эксперта являются прямым продолжением его компетентности, т.е. заключаются в организации и проведении экспертизы, анализе полученных результатов, формировании экспертной оценки и подготовке соответствующих рекомендаций. Также в качестве полномочий были названы:

- информирование руководства о целесообразности тех или иных управленческих решений и их возможных последствиях;
- организация экспертных групп для оперативного анализа социальных явлений;
- применение новейшей социальной информации в быстро меняющихся условиях современного общества;
- предоставление устных разъяснений по экспертному заключению.

Вторая группа, состоящая из 6 экспертов, т.е. вдвое меньшая, чем первая, напротив, считает, что говорить о полномочиях в случае экспертов – членов Общественного совета при ДТСЗН г. Москвы преждевременно, поскольку отсутствует такое необходимое условие, как полноценные трудовые отношения между экспертами и руководством Департамента. Да, есть задачи, которые необходимо решать в рамках деятельности Совета, но они не являются обязательными в юридическом смысле, как не обязательно должны быть приняты к исполнению руководством Департамента результаты выполнения этих задач, например имеющие рекомендательный характер решения Совета. Трое из 6 экспертов в данной группе прямо высказались за необходимость ввести денежное вознаграждение экспертам за их работу в Совете, поскольку она требует существенных усилий и времени. Приведем цитату: «Эксперты Общественного

совета не получают денег за свою деятельность, поэтому работой это назвать нельзя. Это такая факультативная деятельность по выбору самого эксперта, если он не хочет этим заниматься, он этим не занимается. Это не работа, предполагающая полномочия, а эпизодическое участие». В другой анкете было озвучено мнение, что о полномочиях говорить можно только тогда, когда эксперт будет нести за свои действия юридическую ответственность, а не только репутационные риски. Еще один респондент высказался за создание механизмов, которые бы позволяли эксперту доказывать правомочность своего мнения, если он не согласен с решением большинства (согласно п. 5.10 Положения, решения Совета принимаются простым большинством голосов).

Как показал опрос, важно выстроить конструктивные отношения с руководством органа власти, при котором действует экспертная группа. А вот умение налаживать аналогичные связи с коллегами-экспертами оказалось, по мнению респондентов, менее важным. Далее с минимальным отрывом следует способность эксперта эффективно оказывать помощь социальным работникам на местах. И 6-е, последнее, место в этом перечне заняло умение эксперта организовывать взаимодействие с населением.

Согласно формальным признакам, члены Совета обладают достаточной компетентностью для участия в развитии социальной сферы на стратегическом уровне.

Список литературы

Маркин В.В. 2015а. Теоретико-методологические проблемы социально-пространственной и социально-территориальной идентификации: региональный узел. — *Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России*. М.: Новый хронограф. С. 11-33.

Маркин В.В. 2015б. Консолидация социального пространства России: проблемы, решения и перспективы в социологическом контексте. — *Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России*. — М.: Новый хронограф. С. 595-601.

Тихомиров Ю.А. 2005. *Теория компетенции*. М.: Юринформцентр. 355 с.

Тощенко Ж.Т. 2011. *Социология управления: учебник*. М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга. 300 с.

SCHERBINA Maksim Vladimirovich, postgraduate student at the Sociological Institute — branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences (bld. 5, 24/35 Krzhizhanovskogo St, Moscow, Russia, 117218; scherbina_max@mail.ru)

INSTITUTIONALIZATION OF THE EXPERT COMMUNITY: PUBLIC COUNCILS UNDER THE AUTHORITIES

Abstract. The article examines the problems of institutionalization of the expert community on the example of the Public Council at the Department of Labor and Social Protection of the Population of Moscow. The material contains some results of an expert poll of the members of the Council, in particular, an assessment of the importance of the components of expert competence, and significant differences in views on the question of the authorities of experts. The article confirms the existence of a discord between the importance of expert advice on socially significant issues and a narrow range of expert competency. Within this framework, the necessity of performativity of scientific and expert knowledge in relation to the needs of social workers is justified. Thus, prospects for a new channel of interaction between society and authorities are outlined.

Keywords: expert, expert community, competency, competence, social protection, public council, public administration