

# Институциональные тенденции развития экспертного сопровождения подготовки политических решений в сфере государственного управления

**Носкова Марина Васильевна**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Аспирант кафедры политологии и политического управления  
Государственный советник Российской Федерации 3 класса  
mynoskova@gmail.com

## РЕФЕРАТ

Статья посвящена концептуализации понятия «политической экспертизы», ее анализу, анализируются понятие и сущности политической экспертизы, связь структур с принятием политических органов власти.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

общественные советы и институты, экспертиза, органы государственной власти, политическое решение, стратегия социально-экономического развития, государственное управление

Noskova M. V.

## Institutional Tendencies of Development of Expert Maintenance of Preparation of Political Decisions in the Sphere of Public Administration

**Noskova Marina Vasilyevna**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)  
Graduate student of the Chair of Political Science and Political Management

State counselor of the Russian Federation 3 classes  
mynoskova@gmail.com

## ABSTRACT

The article is devoted to conceptualization of a concept of "political expertise", its analysis, the concept and entities of political expertise is analyzed, and connection of expert structures with adoption of political decisions of authorities is shown.

## KEYWORDS

public councils and institutes, expertise, public authorities, political solution, strategy of social and economic development, open public administration

В ряду наиболее важных с точки зрения обеспечения устойчивого развития национальных государственных институтов находится сфера таких социальных отношений, как экспертное сопровождение принятия политических решений.

Их качественные и количественные характеристики свидетельствуют об уровне эффективности государственного управления, устойчивости развития социальных, культурных и экономических отношений.

В условиях глобализации этих сфер отношений, которые имеют не только положительные тенденции, но значительные риски, обусловленные проблемами негативного формирования и развития личности, общества и государства, эффективность государственного управления не может осуществляться без должного анализа политических решений, затрагивающих национальные интересы страны.

Актуальность данного вопроса значительно возросла в связи с имеющимися попытками ряда стран под разными предлогами осуществить международную изоляцию России из глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала [8].

Данный процесс в сущности своей не однороден, он синхронизируется одновременно с уже имеющимися (накопившимися) проблемами на федеральном и региональном уровнях, в частности, политическими элитами, финансово-промышленными группами и др. Нередко возникают случаи, когда указанные группы преследуют личные коростные намерения, противоречащие интересам общества, безопасности страны.

Необходимо отметить, что негативные последствия от принятых решений уже выразились, прежде всего, в ухудшении качества жизни населения, снижения уровня его экономической активности. Наблюдается снижение индекса потребительской уверенности.

Так, по итогам проведенного в текущем году Росстатом выборочного обследования потребительских ожиданий населения индекс потребительской уверенности, отражающий совокупные потребительские ожидания населения, в I квартале 2016 г. по сравнению с IV кварталом 2015 г. снизился на 4 процентных пункта и составил  $-30\%$ <sup>1</sup>.

Данные свидетельствуют, что снижение индекса потребительской уверенности обусловлено отрицательной динамикой большинства его компонентов. Наибольшее при этом снижение отмечается в оценках населением произошедших изменений в экономике России.

Выборочное обследование потребительских ожиданий населения, проведенное Росстатом, также показывает, что в течение следующих двенадцати месяцев положительных изменений в экономике России ожидают всего 15% опрошенных (в IV квартале 2015 г. — 16%). Доля негативных оценок увеличилась до 41% (в IV квартале 2015 г. — 37%).

С учетом имеющихся негативных тенденций, а также внутренних и внешних противоречий, выразившихся в кризисных проявлениях общественно-политической и экономической жизни общества, возникает настоятельная необходимость институциональных преобразований, призванных, прежде всего, обеспечить эффективные политические решения, на основе анализа альтернативных предложений научного и экспертного сообщества.

Одновременно с этим требуется обеспечить инвентаризацию нормативно-правовой базы деятельности общественных советов в части обеспечения единообразия их деятельности, а также отбора экспертов.

Надо отметить, что, в целом, у экспертного и научного сообщества не вызывает сомнения, что экспертиза в настоящий момент востребована государственными институтами и является важным условием для подготовки и принятия решений на государственном уровне, в том числе в рамках законодательных и административных актов [3].

Однако работа, проводимая экспертами, не всегда востребована руководителями при принятии политических решений ввиду их, прежде всего, неоднозначности, а также рисками, возникающими после принятия решения.

Целесообразно отметить, что под понятием «экспертиза» понимается рассмотрение какого-нибудь вопроса экспертами для вынесения заключения и, в сущности, она представляет собой процесс исследования и оценки какого-либо вопроса, требующего специальных знаний с целью получения необходимой достоверной

<sup>1</sup> Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.05.2016).

информации для формирования мотивированного и профессионального заключения (положительного или отрицательного), выработки рекомендаций для принятий квалифицированно обоснованного управленческого решения [7].

С учетом появления различных научных школ, а также развития направлений изучения общественных отношений понятие экспертизы претерпело значительные изменения.

В частности, в рамках изучения процессов принятия политических решений, а также политики, в общем, под политической экспертизой понимается одна из системных разновидностей экспертизы (наряду с экспертизой научно-технической, экологической и т. д.) [2].

Исходя из данного определения, объектом политической экспертизы выступает, прежде всего, существующая в той или иной сфере жизни общества политическая ситуация (в целом или в отдельных ее аспектах и проблемных составляющих).

Предметное же поле и функции политической экспертизы в общем виде рассматривались различными учеными и экономистами (В. А. Мау, Е. Г. Ясин, А. А. Яковлев, В. М. Полтерович и др.), которые считали, что с точки зрения социальной и политической институционализации данного процесса, она направлена на обеспечение властных управленческих вопросов, с использованием аналитической информации и практических рекомендаций, позволяющими максимально учесть и снизить возможные риски в процессе принятия конкретных политических решений, при реализации общего курса внутренней и внешней политики государства.

Вместе с тем, по мнению автора данной статьи, политическая экспертиза является не только источником получения достоверной информации, требующей специальной подготовки и наличия профессиональных знаний, но она также является важнейшей составляющей управленческого процесса.

Нельзя не учитывать и то, что политическая экспертиза и управление (политическое) представляют собой единый целостный процесс, который трудно представить без экспертной деятельности, получающей свое завершение принятием управленческого решения, а затем и его реализацией [6].

В силу этого политическое управление без экспертного анализа и оценки выявленной проблемы лишено конкретных, обоснованных путей и способов разрешения проблемных ситуаций.

Неслучайно одно из определений политики таково: это процесс, посредством которого властвующие группы принимают решения относительно возникающих проблем [1].

При этом любые политические решения могут привести к множествам последствий, аналитически взвесить и учесть которые не представляется возможным хотя бы потому, что такая процедура предполагает определение точного «веса» каждого задействованного фактора и фиксацию позиции в системе внутренних взаимообусловленностей изучаемого объекта.

В современном мире в последние годы возрос спрос на экономическую экспертизу и аналитику. Органы государственной власти при принятии политических решений все больше и больше обращаются к мнениям экспертов. К началу 2000-х в России сформировался ряд сильных экспертных центров, которые работали в атмосфере конкуренции на фоне появления госзаказов и финансирования от бизнеса.

Следует отметить, в основном заказчиками аналитических услуг в России являются федеральные ведомства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Яковлев А. Экспертные центры нуждаются в стратегии развития [Электронный ресурс] / А. Яковлев // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», IQ, Новости, Экспертные центры нуждаются в стратегии развития. URL: <https://iq.hse.ru/news/177668938.html>. (дата обращения: 30.04.2016).

В этой связи заметнее стало воздействие экспертизы как института общественно-государственной деятельности на принятие политических решений, тем самым видится повышение доверия к власти.

По мнению Президента Российской Федерации В. В. Путина (выступление на открытии пленарного заседания конференции «Форум действий» Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ»), «процесс принятия управленческих, законодательных решений стал более открытым» и соответственно политическая система страны, здесь большую роль сыграло публичное обсуждение многих важных вопросов»<sup>1</sup>.

В новых существующих финансово-экономических, социальных и политических условиях России необходимо:

- создавать условия для динамичного развития различных отраслей производства;
- организовать обновление и модернизацию всех сторон жизни;
- обеспечить достижение и завоевание высоких позиций на мировой арене.

В последние годы в России активно создаются разнообразные формы дискуссионных площадок: общественные слушания, круглые столы, выездные заседания, пленарные заседания, в рамках которых рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества.

Основными факторами такого активного процесса организации дискуссионных площадок стали и кризис 2008–2009 гг., и кризис 2014–2016 гг., в результате возобновился спрос на аналитику, в частности была предпринята разработка программы развития страны на период до 2020 г. — доклад «Стратегия-2020», подготовленный по поручению Правительства Российской Федерации в 2011 г.<sup>2</sup>

Правительством Российской Федерации и экспертным сообществом во главе с НИУ ВШЭ и РАНХиГС были созданы экспертные группы по самым разным направлениям социально-экономического развития страны — от пенсионной реформы до преодоления транспортной разобщенности, от реформирования общественного сектора до векторов социально-экономической интеграции на постсоветском пространстве России. В документе представлены меры по реформированию образования, здравоохранения, рынка труда, жилищной политики, налогового сектора и т. д. Эксперты доклада «Стратегия-2020» подготовили сценарии развития макроэкономической ситуации в России и в мире, в которых представили основные приоритеты экономического развития на ближайшее десятилетие.

В условиях нынешнего социально-экономического кризиса в 2015 г. предусмотрена разработка нового одного из основополагающих документов стратегического планирования — стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данная стратегия должна стать продолжением предшествующих этапов деятельности органов государственной власти.

Говоря о стратегиях социально-экономического развития Российской Федерации, следует отметить работу экспертов Центра стратегических разработок над более ранней программой социально-экономического развития Российской Федерации на период 2000–2010 («Стратегия-2010»). В документе были сформулированы меры по реформированию не только экономической и социальной политики, но и государственной власти. Основные направления социально-экономической политики

<sup>1</sup> Цит. по официальному сайту Общероссийского народного фронта. [Электронный ресурс] / Конференция Народного фронта «Форум действий» 05.12.2013. URL: <http://onf.ru/2013/12/05/vladimir-putin-otmetil-pozitivnoe-vozdjeystvie-onf-na-protsess-prinyatiya-politicheskikh-reshenij-v-strane/> (дата обращения: 30.04.2016).

<sup>2</sup> Цит. по официальному сайту экспертных групп по обновлению «Стратегии — 2020» [Электронный ресурс] / URL: <http://2020strategy.ru/news> (дата обращения: 30.04.2012).

Правительства Российской Федерации, предложенные экспертами, стали идеологической основой всех последующих концептуальных документов Правительства — планов действий и среднесрочных программ.

Также одним из механизмов открытого государственного управления в 2012 г. является создание системы «Открытое правительство».

Система «Открытое правительство» занимается обеспечением доступной экспертизы, вовлечением гражданского общества и бизнеса в принятии государственных решений.

При этом важнейшими его приоритетами стали:

- повышение информационной открытости и «понятности» действий органов власти;
- предоставление открытых данных;
- обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций; реализация эффективной системы общественного контроля.

Помимо этого создано Общероссийское общественное движение «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» и ранее Общественная палата Российской Федерации, которые также являются инструментом «общения» государства с обществом.

При принятии политических решений органы государственной власти также нуждаются в экспертных оценках и комментариях для проведения экспертизы общественно значимых законопроектов.

Для решения актуальных вопросов ими создаются общественные советы (в соответствии с ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»), в состав которых входят эксперты, заинтересованные лица, с участием которых проводятся коллективные обсуждения законопроектов, планов, прогнозов и вариантов решения проблемных ситуаций.

Одним из ярких примеров такого эффективного контакта органов государственной власти с экспертным сообществом, в частности с бизнес-сообществом, и введения изменений в бизнес-среде являлась разработка планов мероприятий по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, отвечая на запросы бизнес-сообщества, утвердило «дорожные карты» — планы мероприятий по улучшению инвестиционного климата в рамках Национальной предпринимательской инициативы (НПИ)<sup>1</sup>.

За период 2012–2014 гг. Правительством Российской Федерации были утверждены и вступили в действие одиннадцать «дорожных карт».

При этом работа по мониторингу и контролю реализации планов мероприятий («дорожных карт») НПИ возложена на АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и данная работа Агентства очень показательна в этом направлении.

Агентством проводилась работа по выявлению, анализу и подготовке к масштабированию лучших результатов исполнения «дорожных карт» по условиям ведения бизнеса в России, о чем ежемесячно готовились соответствующие отчеты Министерства экономического развития Российской Федерации.

Созданные механизмы в целом оградили формальные отчеты представителей федеральных органов исполнительной власти, отвечающим за реализацию «дорожных карт».

Помимо этого в качестве критериев эффективности «дорожных карт» используются международные рейтинги, включая рейтинг Doing Business, формируемый Всемирным банком<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по официальному сайту АНО Агентства стратегических инициатив [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asi.ru/npi> (дата обращения: 11.05.2016).

<sup>2</sup> Цит. по официальному сайту Рейтинга экономик Doing Business — Всемирного Банка [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.doingbusiness.org> (дата обращения: 08.10.2016).

Целевым показателем реализации «дорожных карт» является вхождение России в Топ-20 стран по инвестиционному климату к 2018 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Следует отметить достижения технологического лидерства российской экономики в данном рейтинге, по результатам 2012 г. Россия заняла в нем 112-е место, в 2015 г. поднялась уже до 51-го места из 189 стран, а в 2016 г. позиция России в рейтинге Doing Business составила 40-е место.

Благодаря созданным институтам происходит взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления.

Относительно других проектов Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию подчеркивал следующее: «Считаю, что все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием некоммерческих организаций, других институтов гражданского общества. Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. Конечно, во многих органах власти они уже есть, но не везде. И самое главное, они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции». Все, что заявлено, должно исполняться без всяких оговорок, ссылок и ведомственных толкований. В этом главная, самая весомая задача власти.

При наличии широкой общественной дискуссии будет обеспечен баланс интересов разных социальных групп, органам власти легче будет учитывать проблемы различных слоев общества и тем самым будет укрепляться доверие людей к власти, будет расти активность граждан и их стремление внести свой вклад в развитие страны<sup>1</sup>.

Тем не менее в современных условиях обостряется критика властей за невнимание и игнорирование интересов, запросов потребностей граждан, гражданских институтов. Особое внимание обращается на наличие глубоких изъянов в государственном управлении, по-прежнему базирующемся на иерархической системе взаимодействия власти и общества, иллюзорных представлениях о том, «что рынок все отрегулирует» [4].

Но все же основные ориентиры российской власти останутся прежними — политическая прозорливость и оценка, которые возможно осуществить за счет взаимного общения государства и общества с использованием вышеперечисленных форм взаимодействия и организации новых проектов и схем сотрудничества.

Поскольку Россия в настоящее время находится на этапе неопределенности из-за сложившихся внешнеполитических факторов, которые вызваны и введением санкций со стороны ряда государств, что создает неблагоприятную ситуацию и внутри нашей страны, особенно такая обстановка наводит на российский бизнес депрессивное настроение [5].

Положительным вектором действий при сложившихся внешнеполитических факторах будет совместная и согласованная работа предпринимателей-практиков, бизнес-консультантов, ведущих отраслевых экспертов с представителями органов государственной власти, позволяющая решить многие системные проблемы.

Вышеизложенное свидетельствует, что в стране сформирована необходимая нормативно-правовая и методическая база, регулирующая институциональные

---

<sup>1</sup> Цит. по официальному сайту компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/) (дата обращения: 30.04.2016).

основы *политической экспертизы*, а также экспертного сопровождения принятия политических решений, которые с учетом сложившихся политических и экономических реалий требуется привести в соответствие с общественными потребностями.

## Литература

1. Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. пособие. М. : «КДУ», 2004.
2. Еленский А. В. Политическая экспертиза: генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 57–69.
3. Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении : уч. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М. : Дело, 2004.
4. Михеев В. А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении // Власть. 2015. № 4. С. 53–57.
5. Макарычев А. С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. 2015. № 3. С. 9–26.
6. Тавадов Г. Т. Политология: учебник. 3-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2012.
7. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дораб. М. : Издательство ИТИ Технологии, 2006.
8. Хрусталева М. А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии : учеб. пособие для вузов. МГИМО (Ун-т) МИД России. М. : Аспект Пресс, 2015.

## References

1. Degtyarev A. A. *Adoption of political decisions* [Prinyatie politicheskikh reshenii]. Tutorial. M. : «KDU», 2004. (rus)
2. Elensky A. V. *Political expertise: genesis, concept and cognitive opportunities* [Politicheskaya ekspertiza: genezis, ponyatie i kognitivnye vozmozhnosti] // Questions of philosophy [Voprosy filosofii]. 2011. N 2. P. 57–69. (rus)
3. Litvak B. G. *Expert technologies in management* [Ekspertnye tekhnologii v upravlenii]. Tutorial. 2nd ed. M. : Business, 2004. (rus)
4. Mikheev V. A. *Institutes of civil society in policy and public administration* [Instituty grazhdanskogo obshchestva v politike i gosudarstvennom upravlenii] // Power [Vlast']. 2015. N 4. P. 53–57. (rus)
5. Makarychev A. S. *States, expert communities and modes of knowledge power* [Gosudarstva, ekspertnye soobshchestva i rezhimy znaniya-vlasti] // Political science [Politicheskaya nauka]. 2015. N 3. P. 9–26. (rus)
6. Tavador G. T. *Political science* [Politologiya]: textbook. 3rd ed. M. : Omega-L, 2012. (rus)
7. Ojegov S. I. *Explanatory dictionary of Russian* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka]. 4<sup>th</sup> ed. M. : Publishing house ITI Technologies [Izdatel'stvo ITI Tekhnologii], 2006. (rus)
8. Khrustaleva M. A. *Analysis of the international situations and political expertise: sketches of the theory and methodology* [Analiz mezhdunarodnykh situatsii i politicheskaya ekspertiza: ocherki teorii i metodologii]. Tutorial for higher education institutions. MGIMO (University) MFA of Russia. M. : Aspect Press, 2015. (rus)