

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

mnoskova@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

mnoskova@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 корыстные 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%¹.

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

¹ 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 ведомства¹.

¹ 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»¹.

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.²

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

¹ 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-vozdjeistvie-onf-na-protsess-prinyatiya-politicheskikh-reshenij-v-strane/> (дата обращения: 30.04.2016).

² 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)¹.

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 Министрством экономического развития Российской Федерации.

Созданные механизмы в целом оградил 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 банком².

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

² 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 страны¹.

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

¹ 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/ (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* [Tolkovy slovar' russkogo yazyka]. 4th ed. M. : Publishing house ITI Technologies [Izdatel'stvo ITI Tekhnologii], 2006. (rus)
8. Khrustalev 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)