# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА В РОССИИ

**Носкова М. В.**

советник департамента, аспирант, Экспертное управление Президента Российской Федерации (Россия), Российская академия народного хозяйства государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 84, Mvnoskova@gmail.com

УДК 005.521:32
ББК 66.06

**Цель.** Изучение проблем и недостатков работы информационно-аналитических структур в России, причин возникновения кризисных проявлений институционального развития экспертизы, аналитики в политологическом аспекте.

**Методы.** Проанализирован спектр вопросов, связанных с российской аналитикой (методика кейс-стади) с использованием комплексного междисциплинарного подхода, совмещающий оценки роли экспертного знания в политической системе, интерпретацию экспертного сопровождения политичсеких решений, а также использован подход социальной психологии к выявлению динамики внутригруппового взаимодействия и анализу связи экспертных структур с принятием политических решений органов власти.

**Результаты.** Анализ результатов исследования кейса были использованы в той мере, в какой они определяются особенностями деятельности органов государственной власти в целом и закономерностями построения экспертного сопровождения политических решений.

Ретраспективное сравнение последствий финансовых кризисов, в том числе вызванных международными санкционными войнами, а также нестабильностью международных финансовых рынков позволяет сделать вывод о возросшей значительно внутренней борьбе между политическими элитами защищающими социальные идеи и финансовые интересы страны.

**Научная новизна.** Научная новизна исследования состоит в том, в ходе проведенного исследования, теоретический подход, ранее не использовавшийся в исследованиях экспертных советов, необходимо применять в целях получения результатов для оценки содержания деятельности эскпертных советов и созданя эмпирической базы для дальнейших исследований взаимодействия групп интересов экспертов с государственными органами власти.

*Ключевые слова:* аналитика, экспертное сообщество, органы власти, политическое решение.

© Носкова М. В., 2016

## ABOUT THE PECULIARITIES OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF ANALYTICAL ACTIVITIES OF THE EXPERT COMMUNITY IN RUSSIA

**Noskova M. V.**

State Adviser, postgraduate, the RF Presidential Expert Directorate (Russia), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 84 Vernadskiy av., Moscow, Russia, 119571, Mvnoskova@gmail.com

*Носкова М. В.*

**Purpose**. Study of the problems and shortcomings in the work of information-analytical structures in Russia, causes for the emergence of the crisis of institutional development expertise, analytics in the political aspect.

**Methods**. The author analyzed the spectrum of issues related to the Russian analytics (the methodology of case study) using an integrated multidisciplinary approach, combining the role of expert knowledge in the political system, the interpretation of the expert accompaniment of political decisions, as well as social psychology approach to identify the dynamics of intra-group collaboration and communication analysis of expert structures with c political decision-making by power bodies.

**Results.** Analysis of the results of the case studies has been used to the extent they are determined by the peculiarities of the activity of the public authorities in general and patterns of building expert accompaniment of political decisions.

A retrospective comparison of the effects of financial crises, including those caused by international sanctions wars and instability in international financial markets allows to make a conclusion about the increased significantly the internal struggle between political elites protecting social ideas and financial interests of the country.

**Scientific novelty**. Scientific novelty of the research lies in the fact that in the course of the study, theoretical approach, not previously used in studies of expert councils, is necessary to be applied in order to obtain results to assess the content of the expert councils activity and development of the empirical base for further studies of interaction of interest groups of experts with the State authorities.

*Key words:* analytics, expert community, authorities, political solution.

На современном этапе развития национальных политических, социальных и общественных институтов, объективно возрастает роль и значение экспертно-аналитической деятельности, направленной на сопровождение и обеспечение принятия взвешенных политических решений, адекватно отвечающих интересам общества на всех уровнях системы государственного управления.

Безусловно, нельзя не отметить возросший авторитет данного института, поскольку он отражает не только профессиональную точку зрения, но и интересы граждан России, подстраиваясь под постоянно меняющуюся действительность.

Сегодняшнее политическое управление подразумевает использование властными структурами рекомендаций и советов стратегического развития той или иной сферы интересов страны, которые подготовлены экспертным сообществом на основе научно-прикладных знаний. Благодаря сложившемуся в последнее десятилетие процессу взаимодействия представителей научного сообщества и руководителей государственных институтов власти на государственном уровне, прежде всего, обеспечивается вариативность решения существующих проблем.

В условиях имеющихся рисков стабильности политической, экономической и социальной, геополитической обстановки, сложности выбора эффективных управленческих решений роль экспертов в будущем может только возрасти.

Нельзя не отметить, что в России деятельность экспертов в сущности своей институционально закреплено на государственном уровне. Однако, данный институт находится в стадии своего становления и степень его развития, во многом, будет зависеть от интересов руководителей и граждан нашей страны, в частности, в вопросе совершенствования механизма реализации его деятельности.

Теме российского аналитического и сообщества, его взаимодействию как с органами государственной власти, так и с организациями гражданского общества уже посвящен ряд исследований, однако исследования проблем институционального развития экспертизы, состояния аналитики и ее возможностей в политологическом аспекте, остается малоисследованным.

В самом широком смысле само понятие «экспертиза» подразумевает под собой опрос высококвалифицированных специалистов (экспертов) в связи с необходимостью получения от них вторичной информации об исследуемом объекте.

В научной литературе под экспертизой понимается исследование и разрешение какого-либо вопроса при помощи людей, владеющих специальными познаниями в области науки, техники и т.д. [ 1, с. 7.].

Эксперт – это компетентный специалист, представляющий свое заключение по какому-либо вопросу. Кроме того, в практике довольно часто используется независимая экспертиза, определяемая как объектовое обследование, проводимое специалистами, не имеющими отношения к заинтересованным сторонам анализируемого процесса объектов или предмета.

Спрос на экспертов в последние годы растет как со стороны правительственных, так и со стороны неправительственных структур. К примеру, большинство бизнес-структур пользуются услугами аналитических центров либо нанимают экспертов на работу, чтобы создать свои аналитические отделы. Бизнесмены обращаются к экспертам с целью понять, какие имеются перспективы развития их бизнеса. Спрос на

экономических экспертов все-таки растет и со стороны бизнеса, и со стороны правительства несмотря на, казалось бы, спад востребованности науки в целом [6].

В последнее время в условиях сформировавшейся асимметрии интересов различных политических элит, а также финансовых корпораций, объективно нацеленных на усиление своего потенциала, найти компромиссные, сбалансированные решения, отвечающие их интересам и национальным одновременно, является сложной проблемой.

Ситуация усугубляется ещё и тем, что продолжающийся с 2014 года финансовый кризис, вызванный международными санкционными войнами, а также нестабильностью международных финансовых рынков значительно обострил внутреннюю борьбу между элитами защищающими социальные идеи и финансовые интересы.

Уже более трех лет Россия является непосредственным участником этого процесса. За этот срок цели и задачи страны должны были бы приобрести ясные очертания. Однакоимеющиеся противоречия исостояние дел современной России не позволяет с уверенностью говорить об этом. Несмотря на некоторое оживление ряда отраслей народного хозяйства, геополитической и геоэкономической деятельности на различных международных площадках Россия, по-прежнему, остается в зоне значительных социальных, политических и экономических рисков потрясений.

Нельзя также не отметить тот факт, наша страна оказалась в эпицентре мировых проблем, потрясений. Общая ситуация в мире и в стране постоянно усложняется, публичная полемика в СМИ за последние время характеризуется разной степенью мрачности кризисных перспектив и сценариев мирового развития, все чаще проскальзывают прогнозы о возможности глобального мирового конфликта. Представляется, что ощутимые внешние и внутренние потрясения в сферах национальной экономики, политики, социальной и др. в ближайшей перспективе (5–10 лет) будут значительные, что, в целом, безусловно повлияет на ход развития мировой политики и экономики.

Вместе с тем следует отметить недавние опросы ВЦИОМ (октябрь 2016 года), которые показывают, что свою жизненную ситуацию и обстановку в стране россияне сегодня оценивают значительно лучше, чем в начале года. Оптимизм российского населения относительно будущего постепенно растет.

Индекс социальных оценок относительно личной жизни начал постепенно укреплять позиции в апреле с.г. (35 п.), а в сентябре вышел на отметку 45 п. (годовой максимум) – данное значение повторяет результат годичной давности (45 п. в сентябре 2015 г.), при возможном минимуме –100 и максимуме 100 п. Положительные ответы в сентябре с.г. дал 71% опрошенных [5].

Индекс социальных оценок относительно ситуации в стране* за месяц взлетел до 18 пунктов – максимум в текущем году (с 1 п. в августе), а по отношению к началу года прирост еще более ощутимый: с февраля плюс 34 п. Год назад значение показателя было ниже (8 п. в сентябре 2015 г.). Положительная динамика наблюдается на фоне роста доли положительных оценок: с 48% в августе до 57% в сентябре и снижения доли отрицательных: с 47% до 39%, соответственно.

Индекс социальных ожиданий** с начала года прибавил 16 пунктов (с –64 в январе), однако по-прежнему остался в области отрицательных значений (-48 п. в сентябре), при диапазоне от –100 до 100 п. Более активный рост фиксировался весной, тогда как в последние месяцы колебания показателя были не столь существенны. Однако доля тех, кто считает, что худшие времена ждут нас впереди, вдвое больше доли тех, кто полагает, что они уже позади (49% против 22%, соответственно). Год назад (в сентябре 2015 г.) респонденты оценивали ситуацию схожим образом (значение индекса –52 п.), тогда как в более ранние годы уровень положительных ответов был выше.

В условиях существующего кризиса, который по-разному ощущают на себе представители разных слоев российского общества, все более явной становится необходимость усиления интеллектуальной компоненты в управлении нашей политикой, социально-экономической сферой, а также в целом в системе государственного, региональногоои муниципального управления.

Во избежание тяжелых последствий нашей стране необходимо задействовать аналитическую составляющую, чтобы противостоять новым геополитическим и внутреннимугрозам и вызовам.

Слабость позиции института экспертного сопровождения политических решений по целому ряду социальных вопросов формирует реальные угрозы национальной безопасности России.

При сохранении существующих противоречий, социальный и экономический вектор уже в среднесрочной перспективе может стать для России наиболее проблемным направлением развития. И это при том, что в России имеется запас экономической и политической прочности основанной на доверие граждан к Президенту Российской Федерации, региональным лидерам, а также имеющихся значительных резервных фондов.

По мнению Ю. Курносова автора книги «Аналитика как интеллектуальное оружие», в которой онотносительно вопросов усиления роли аналитики в стране предлагает новые подходы и среди конкретных примеров можно выделить следующие: [3].

- консолидация экспертно-аналитических центров, создание институциональной базы для горизонтальной связи;

• развертывание проекта «Русская аналитическая школа» (далее – РАШ) как аналога американских «фабрик мысли», в которых накоплен значительный аналитический опыт, с привлечением широкого сообщества экспертов и аналитиков из разных областей. РАШ могла бы выступать как учебная и организационная структура, которая занималась бы отбором и обучением аналитиков, выполнением серьезных научно-исследовательских работ, фундаментальными исследованиями;

• регламентация деятельности официальных экспертов, которые должны отвечать «креслом»и репутацией за свои прогнозы.

Изучение сбалансированности состава и представленности различных экспертов в том числе занимающихся аналитикой в органах государственной власти имеет целью, в конечном итоге, оценить влияние групп интересов на процесс обсуждения и подготовки государственнх решений. Однако в исследованиях, связанных с изучением состава и прфессиональных качеств экспертов, как правило, сам факт связи представленности в составе и оказываемого влияния не подвергается сомнению. Представляется, необходимым дополнительно исследовать на материалах кейс-стади органов государстенной власти – что, несомненно, разовьет последующее исследования в этой области [11].

Кейс-стади в этом аспекте позволит решить две основные задачи. Во-первых, исследовать внутреннюю структуру и деятельность экспертных советов , для лучшего понимания функционирования подобных структур в российском контексте. Во-вторых, применить и адаптировать существующие теории внутригруппового влияния для оценки соотношения сил различных типов участников, а также рассмотреть, каким образом эта структура отражена в формальном составе совета. Выявление такой связи позволить делать более содержательные выводы на основе анализа их составов.

Говоря о проблемах российской аналитики следует выделить, что большинство российских информационно-аналитических структур ведущих работу в интересах государства и отечественного бизнеса, к сожалению, как правило, опираются в работена свои силы, не привлекают других представителей экспертно-аналитического сообщества. Зачастую отсутствует интеграция и координация между центрами, что приводит к принятию системно неверных политических решений, которые требуют от государства больших и денежных затрат. Существует множество примеров неэффективных управленческих решений, например, наблюдается несогласованность стратегий развития российских регионов на федеральном, отраслевом, краевом, муниципальном уровнях. Много жестов усилий потрачено на создание сотен федеральных, краевых городских целевых программ, которые слабо увязаны между собой и финансово обеспечены в лучшем случае на четверть [4].

Также довольно сложное положение и со скоростью принятия управленческих решений – хроническое запаздывание присутствует в российской аналитике. В противоложность развитые зарубежные аналитические структуры, к примеру, силовые структуры США основываются на том, что войны будущего смогут выигрываться за счет ускорения принятия управленческих решений у себя и замедления у противника.

В следующей проблеме российской аналитической сферы, следует обратить внимание, что нередко разработка важнейших решений проводится сугубо кулуарно, часто с одной целью – «распилить деньги». «В общественном сознании экспертное мнение ассоциируется с независимым, компетентным суждением по тому или иному вопросу, но во многих случаях таковым не является – в лучшем случае представляя собой частную точку зрения, в худшем – лоббирование интересов некоторого круга лиц», – утверждает А. Нестеров.

Кроме того имеется большое количество аналитических консультантов, которые не извлекают экспертные данные из объекта экспертного исследования, а только интерпретируют уже известные данные в нужном для заказчика формате и в удобоваримой форме для голосующих лиц.

Большой вред власти и обществу, по словам А. Нестерова, наносят анонимные эксперты, которые часто выступают в роли авторитетов – судей, пользующихся,так называемым, авторитетным критерием, который не имеет научного основания. Такие эксперты за счет анонимности не рискуют своим научным престижем и не несут ответственности за принятые юридически значимые решения [2].

По мнению А. Нестерова изменить ситуацию можно с введением регламентов. Сейчас деятельность общественных независимых экспертов, не регулируется и не регламентируется. Более того, существует множество мнений, что ее не надо регламентировать. В частности, А. Н. Райков считает, что «в политическом поле экспертная деятельность не так строго регламентирована, как, скажем, в промышленной логистике. Особенность политической деятельности никак не способствует внедрению регламентов и менеджмента. Чем выше уровень власти, тем более размыты регламенты. В наведении политического порядка гораздо большую роль играют хаотичные, нерациональные факторы» [7].

В свою очередь отсутствие регламентирования и регулирования деятельности экспертных центров порождает монополизм, волюнтаризм и мифотворчество. Государство должно не только создавать условия для существования и развития российского экспертного сообщества, но и регулировать и регламентировать его

функционирование, тогда можно говорить об «открытом правительстве».

Следующая проблема российской аналитики заключается в отсутствии конкуренции между аналитическими центрами. Так по мнению В. Полтеровича, важно, чтоб в стране существовала конкуренция научных школ и институтов, создавались альтернативные аналитические центры. «По каждой проблеме ни в коем случае не должно быть монополии. Конкуренция нужна... Должно быть понимание того, что нам нужна экспертиза в каждой крупной области, и эта экспертиза должна быть сосредоточена в нескольких экспертных центрах с высокой профессиональной репутацией», – утверждает ученый [6].

Хотя в России существуют примеры такого рода конкуренции, но это скорее исключение и их не много. Так в сфере макроэкономики сформировалось несколько экспертных центров, к ним относятся ЦМАКП, Гайдаровский институт, Центр развития ВШЭ.

Инициатором создания таких аналитических центров, должно быть само государство, а спустя время возникнет смешанное финансирование, так как данные центры смогут заниматься не только масштабными задачами по проектированию глобальных реформ (образования, транспорта, здравоохранения и пр.), но решать и более узкие задачи, интересные частному бизнесу [10].

Существующая проблема слабой институционализации экспертной деятельности также становится препятствием для развития аналитики в в России.

Следующая проблема аналитической сферы, которую следует заострить внимание это отсутствие целенаправленной подготовки аналитических кадров. В России функционируют сотни аналитических структур, но специально и целенаправленно кадры не выпускает ни одно учебное заведение нашей страны.

Однако, то, что происходит сегодня в сфере образования, не оставляет повода для оптимизма. Создается впечатление, что ни восстановление индустриального общества в России, ни ее постиндустриальное будущее не входит в планы нашего политического класса [9].

Подводя итог отметим, поскольку положительная экспертная оценка в последнее время в подавляющем большинстве случаев стала необходимым условием принятия того или иного политического решения, законопроекта, постановления правительства и пр. существует необходимость поддержки и развития отечественных аналитических центров, коренным образом улучшения подготовки специалистов в сфере аналитики. И тогда дальнейшее развитие аналитики пойдет по линии связи «наука-аналитика».

Ведь органам власти, кроме частных советов, требуются публичные советы, в которых виделось бы наукообразное подтверждение своих идей, и которые наиболее эффективно бы влияли на умонастроения людей (электората). Последнее свойство манипуляции массовым сознанием для органов власти наиболее важно, поэтому от экспертов-политологов в первую очередь требуется именно это.

Отметим, что в аналитикеи экспертных прогнозах нуждаются не только органы власти, но и бизнес-структуры. Желание и финансовые возможности бизнеса лоббировать свои интересы и создавать благоприятный имидж у потребителей порождает необходимость финансировать деятельность так называемых экспертно-аналитических центров.

Таким наступило время интеллектуализации всех сфер жизни общества, что заставляет думать и действовать быстро и более эффективно, а это в свою очередь требует наличие достаточно высокого уровня развития «науки-аналитики», включающей в себя и прикладные исследования, а также существование экспертного сообщества, частью которых является сообщество и политических экспертов [8].

«Серьёзный порок современного демократического механизма состоит в том, что он слишком мало опирается на научное сообщество. В самой исходной структуре системы заложено, что предложения любого парламентария должны рассматриваться точно так же, как и суждения специалиста. Такой механизм когда-то хорошо работал, но сегодня, в очень сложных социально-экономических системах, он дает сбои», – отмечает В. Полтерович в одном из интервью.

Серьезная аналитика очень нужна нашему государству, чтобы не попадать под «завалы» практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества.

**Литература:**

1. Большая советская энциклопедия. Т.30. М., 1978.
2. Нестеров А. Еще раз об экспертократии [электронный ресурс]. URL: http://www.opec.ru/1452796.html (дата обращения 30.09.2016).
3. Курносов Ю. В. Аналитика как интеллектуальное. 2 изд. М.: Ритм, 2015. 616 с.
4. Курносов Ю. В. Аналитика как интеллектуальное оружие // Национальные проекты.2012. №9. С. 42–48.
5. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [электронный ресурс]. URL: http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115897 (дата обращения 05.10.2016).
6. Полтерович В. М. Эксперт должен стремиться быть независимым, а общество – поддерживать это стремление. Интервью А. А. Яковлева с В. М. Полтеровичем // Экономическая социология. 2013. Т. 14. №3. С. 8–26.
7. Райков А. Н. «Экспертократия» как инструмент лоббирования // Президентский контроль. 2010. №3.

8. Сунгуров А. Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 72–87.
9. Шабров О. Ф., Образование – концентрированное выражение политики//Проблемный анализ и государственно-политическое управление. 2013. № 1. С. 106–109.
10. Электронный журнал Экономическая социология [электронный ресурс]. URL: https://ecsoc.hse.ru/ (дата обращения 30.09.2016).
11. Экспертный канал ГУ ВШЭ «Открытая экономика» [электронный ресурс]. URL: https://iq.hse.ru/ (дата обращения 30.09.2016).

**References:**

1. Great Soviet Encyclopedia. V.30. M., 1978.
2. Nesterov A. Once more about expertocracy [e-resource]. URL: http://www.opec.ru/1452796.html (date of reference 30.09.2016).
3. Kurnosov Yu. V. Analytics as intellectual // the 2nd edition. M.: Ritm, 2015. 616 p.
4. Kurnosov V. Intelligence as smart weapons // Natsionalniye proekty.2012. № 9. Pp. 42–48.
5. Official site of the all-Russia center of studying of public opinion [e-resource]. URL: http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115897 (date of reference 05.10.2016).
6. Polterovich V. M. The expert should strive to be independent while society should support this aspiration. A. A. Yakovlev's interview with V. M. Polterovich // Ekonomicheskaya sotsiologiya. 2013. V. 14. № 3. P. 8–26.
7. Raikov A. N. «Expertoacracy» as a tool for lobbing // Presidentskiy kontrol. 2010. № 3.
8. Sungurov A. Yu. Expert community, factories of thoughts and power: experience of three regions // Polis. Politicheskiye issledovaniya. 2014. № 2. Pp. 72–87.
9. Shabrov O. F. Education is a concentrated expression of politics // Problematic analysis and state-political management. 2013. № 1. Pp. 106–109.
10. Electronic journal Economic sociology [e-resource]. URL: https://ecsoc.hse.ru/ (date of reference 30.09.2016).
11. Expert channel GU VShE «Open economics» [e-resource]. URL: https://iq.hse.ru/ (date of reference 30.09.2016).