ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПОДГОТОВКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Носкова М.В.

государственный советник Российской Федерации 3-го класса, аспирант, Российская академия народного хозяйства государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 84, Mvnoskova@gmail.com

УДК 323
ББК 66.04

Цель. Статья посвящена концептуализации понятия «политической экспертизы», ее анализу.
Методы. В статье использованы такие методы, как статистический анализ, контент-анализ, экспертная оценка.
Результаты и научная новизна. В статье проанализировано понятие и сущности политической экспертизы, показана связь экспертных структур с принятием политических решений органов власти, определены условия формирования институциональных основ политической экспертизы.

Ключевые слова: общественные советы и институты, экспертиза, органы государственной власти, политическое решение, стратегия социально-экономического развития, открытое государственное управление.

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT TRENDS OF THE EXPERT SUPPORT FOR PREPARING POLITICAL DECISIONS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Noskova M.V.

class 3 state advisor of the Russian Federation, postgraduate, the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Russia), 84 Vernadskiy av., Moscow, 119571, Russia, Mvnoskova@gmail.com

Goal. The article is devoted to conceptualization of the notion "political examination" and its analysis.
Methods. In the article, the author used such techniques as statistical analysis, content analysis, and expert assessment.
Results and scientific novelty. In the article the author analyzed the notion and essence of political expertise, demonstrated a relationship of expert structures and political decisions making of power bodies, determined the conditions for development of institutionalized basics of political expertise.

Key words: public councils and institutes, expertise, state power bodies, political decision, strategy of social-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, политических и экономических отношений.

В условиях глобализации этих сфер отношений, которые имеют не только положительные тенденции, но значительные риски, обусловленные проблемами негативного формирования и развития

© Носкова М.В., 2016

личности, общества и государства, эффективность государственного управления не может осуществляться без должного анализа политических решений, затрагивающие национальные интересы страны.

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

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 года по сравнению с IV кварталом 2015 года снизился на 4 процентных пункта и составил (-30%) [9].

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 2015г. – 16 %). Доля негативных оценок увеличилась до 41% (в IV квартале 2015г. - 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.

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

Целесообразно отметить, что под понятием экспертиза понимается рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для вынесения заключения и, в сущности, она представляет собой процесс исследования и оценки вопроса, требующего специальных знаний, с целью получения необходимой достоверной 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 политической 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.), отмечающих, что с точки зрения социальной и политической институционализации данного процесса, она направленна 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, 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 представляют собой единый целостный процесс, который трудно представить без экспертной деятельности, получающей свое завершение в виде принятия управленческого решения, а затем и его реализации.

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 множеству 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, работали в атмосфере конкуренции на фоне появления госзаказов и финансирования от бизнеса.

Следует отметить, в основном заказчиками аналитических услуг в России являются федеральные ведомства [10].

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» [11].

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 года - доклад «Стратегия-2020», подготовленный по поручению Правительства Российской Федерации в 2011 году [12].

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 году предусмотрена разработка нового варианта одного из основополагающих документов стратегического планирования – стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года в соответствии 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 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 году 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 частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»), в состав которых входят эксперты, заинтересованные лица, принимающие участие в коллективных обсуждениях законопроектов, планов, прогнозов и вариантов решения проблемных ситуаций.

Одним из ярких примеров такого эффективного контакта органов государственной власти с экспертным сообществом, в частности, с бизнесом-сообществом, и введения изменений в бизнес-среде явилась 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) [13].

За период 2012 — 2014 год 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 Министерством экономического развития Российской Федерации.

Созданные механизмы, в целом, отражены в отчетах 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 [14].

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

Следует отметить достижения технологического лидерства российской экономики в данном рейтинге, по результатам 2012 года Россия заняла в нем 112-е место, в 2015 году поднялась уже до 51 места из 189 стран, а в 2016 году 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». Всё, 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» [15].

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.

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

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

Вышеизложенное свидетельствует, что в стране сформированы необходимая нормативно-правовая и методическая база, регулирующая институциональные основы политической экспертизы, а также экспертного сопровождение принятия политических решений, которые с учетом сложившихся политических и экономических реалий требуется привести в соответствии общественными потребностями.

Литература:

1. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учебное пособие. М.: КДУ, 2004. 416 с.
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: учебное пособие, 2-е изд., испр. и доп. М.: Дело, 2004. 400 с.
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. 371 с.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дораб. М.: ИТИ Технологии, 2006. 944 с.
8. Хрусталев М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии: учебное пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2015. 206 с.
9. Официальный сайт Росстата [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru (дата обращения 20.05.2016).
10. Яковлев А. Экспертные центры нуждаются в стратегии развития, [электронный ресурс]. URL: https://iq.hse.ru/news/177668938.html (дата обращения 30.04.2016).
11. Конференция Народного фронта «Форум действий» 05.12.2013 [электронный ресурс]. URL: http://onf.ru/2013/12/05/vladimir-putin-otmetil-pozitivnoe-vozdejstvie-onf-na-protsess-prinyatiya-politicheskih-reshenij-v-strane/ (дата обращения 30.04.2016).
12. Официальный сайт экспертных групп по обновлению «Стратегии – 2020» [электронный ресурс]. URL: http://2020strategy.ru/news (дата обращения 30.04.2016).
13. Официальный сайт АНО Агентства стратегических инициатив [электронный ресурс]. URL: http://www.asi.ru/npi (дата обращения 11.05.2016).
14. Официальный сайт Рейтинга экономик - Doing Business - Всемирного Банка [электронный ресурс]. URL: http://russian.doingbusiness.org (дата обращения 11.05.2016).
15. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Degtyarev A.A. Political decision-making: tutorial. M.: KDU, 2004. 416 p.
2. Elenskiy A.V. Political expertise: genesis, concept and cognitive capabilities // Voprosy filosofiyi. 2011. № 2. P. 57-69.
3. Litvak B.G. Expert technologies in management: tutorial, 2nd ed., corr. and revised. M: Delo, 2004. 400 p.
4. Mikheyev V.A. Institutions of civil society in policy and governance // Vlast. 2015. № 4. P. 53-57.

5. Makarychev A.S. States, expert communities and modes of knowledge-power // Politicheskaya nauka. 2015. № 3. P. 9-26.
6. Tavadov G.T. Political science: tutorial. 3-d ed., corr. M.: Omega-L, 2012. 371 p.
7. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language. 4th ed., updated. M.: ITI Technology, 2006. 944 p.
8. Khrustalev M.A. Analysis of international situations and political expertise: essays on theory and methodology: tutorial for high schools. M: Aspect Press, 2015. 206 p.
9. Official Website of the GKS [e-resource]. URL: http://www.gks.ru (date of reference 20.05.2016).
10. Yakovlev A. Expert centres need development strategies [e-resource]. URL: https://iq.hse.ru/news/177668938.html (date of reference 30.04.2016).
11. Conference of the Russian national front "Action Forum" 05.12.2013 [e-resource]. URL: http://onf.ru/2013/12/05/vladimir-putin-otmetil-pozitivnoe-vozdejstvie-onf-na-protsess-prinyatiya-politicheskih-reshenij-v-strane (date of reference 30.04.2016).
12. Official website of expert groups on updating "Strategy – 2020" [e-resource]. URL: http://2020strategy.ru/news (date of reference 30.04.2016).
13. The official website of Agency for strategic initiatives [e-resource]. URL: http://www.asi.ru/npi (date of reference 11.05.2016).
14. Official website of the Ranking of economies - Doing Business - World Bank [e-resource]. URL: http://russian.doingbusiness.org (date of reference 11.05.2016).
15. The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12 December 2013 [e-resource]. The document has not been published. . Access from ref.-legal system "Consultant Plus".