

Рассмотрены проблемы экспертизы решений органов исполнительной власти при разработке и реализации социально-экономической политики. Изложены принципы экспертизы документов социально-экономического характера, принимаемых органами исполнительной власти. На основе обобщения полезного опыта сформулированы основные элементы технологии экспертизы, обоснована необходимость институционализации независимой экспертизы для поддержания ее статуса и функций. Разработаны предложения по дальнейшему развитию экспертного сообщества, в особенности в регионах России.

Ключевые слова: исполнительная власть, цели, принятие решений, экспертное сообщество, независимость

Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти*

В. И. КЛИСТОРИН,
доктор экономических наук,
*Институт экономики
и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск*
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Человеку свойственно ошибаться. Даже не признаваясь себе в своих сомнениях, мы часто обращаемся за советом к друзьям и знакомым, рассчитывая на их компетентность, порядочность и независимость суждений. Собственно, тем же самым занимаются или должны заниматься органы исполнительной власти, функционирование которых, по крайней мере в теории, сводится к процедурам выявления проблем, подготовки и принятия решений и контроля за их исполнением. Экспертиза решений органов власти не может полностью исключить неверные решения, то есть получение непредвиденных и нежелательных результатов, но резко снижает их вероятность. Особую роль играют решения исполнительных органов власти ввиду их гипертрофированной роли в современной России и более низкой степени прозрачности их деятельности в сравнении с другими органами власти.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 04-02-256а).

© ЭКО 2009 г.



В круг рассматриваемых вопросов не включены проблемы воздействия на процессы принятия решений и их реализацию со стороны групп с особыми интересами (лоббирование и коррупция), хотя независимая экспертиза решений органов исполнительной власти способна внести свой вклад в решение этих проблем.

Причины «плохих» решений

Легенда гласит, что Талейран, узнав о казни герцога Энгиемского, сказал: «Это хуже чем преступление. Это ошибка». Если бы Талейран был не политологом, а экономистом, он мог бы сказать подобное по поводу континентальной блокады, неизбежными следствиями которой стали испанская и русская кампании, и, в конечном счете, гибель империи¹.

Важнее другое: ошибочные решения органов власти могут привести и часто приводят к более тяжелым последствиям, чем происки врагов или прямое предательство.

Причины ошибочных решений видятся в следующем.

- Недостатки и дисбалансы в разделении полномочий и ответственности органов власти и, соответственно, избыточная централизация или децентрализация в системе управления.
- Цейтнот и реактивный стиль управления, использование исключительно стандартных приемов и инструментов при решении возникающих проблем.
- Эпигонство, то есть копирование чужих решений без должного учета институциональных условий и качества исполнителей.
- Открытость власти по отношению к группам с особыми интересами и закрытость по отношению ко всем прочим².
- Плохая организация аналитической работы и информационного обеспечения процесса принятия решений.

Все перечисленное (и другие возможные причины, например – субъективного характера) и приводит к ошибкам

¹ *Тарле Е. В.* Наполеон. – М.: Наука, 1991. – 464 с.

² *Олсон М.* Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. – Новосибирск: ЭКОР, 1998. – 432 с.

и параличу стратегического управления. Некоторые соображения по поводу состояния стратегического планирования в России в начале XXI века³ уже высказаны автором.

Появлению «плохих» решений способствует множество обстоятельств. Инерционность социально-экономических процессов и наличие значительных временных лагов между решениями и их результатами приводят к тому, что ошибки выявляются не сразу и потому накапливаются. Синдром привыкания к власти, которого трудно избежать, создает ощущение всемогущества и всезнайства, особенно в периоды благополучного развития страны, что грозит ошибочными решениями. Очень сложная система органов власти и раздутый аппарат также могут быть причиной ошибок, поскольку резко затрудняют разделение полномочий и ответственности, с одной стороны, и усложняют процедуры согласования, с другой. Кроме того, процесс согласования решений может до неузнаваемости изменить первоначальный замысел.

Человеку вообще свойственно некритично относиться к собственным идеям, особенно, если их реализация обеспечивает ему карьерный рост, что заставляет не обращать внимания на возможные угрозы и риски предлагаемого решения. Важным источником ошибок может служить неправильное использование интеллектуального потенциала специалистов.

В настоящее время в России создано множество общественных (общественно-консультативных) советов при Президенте и Правительстве РФ, федеральных ведомствах и их территориальных подразделениях. Трудно представить орган исполнительной власти любого уровня, при котором не было создано специализированных советов и комиссий, призванных, помимо прочего, проводить экспертизу принимаемых решений.

Создается парадоксальная ситуация: на первый взгляд, нет никаких институциональных проблем для квалифицированной экспертизы проектов решений органов исполнительной власти. Вместе с тем мало кто из специалистов, да и представителей властных структур, включая руководителей самого высокого ранга, считает качество принимаемых решений высоким.

³ *Клисторин В. И.* Возможности и риски стратегического планирования // Совет директоров Сибири. – 2008. – № 3. – С. 8–9.

Финансово-экономический кризис еще четче высветил ошибочность многих решений, принятых в предшествующий период, а также неудачные антикризисные мероприятия, и это признано на самом высоком уровне.

Ощущение дефицита системности принимаемых решений и их стратегической направленности привело к идее разработки стратегических программ, что в принципе правильно, поскольку одна из важнейших функций государства состоит в информировании субъектов экономики о текущей ситуации и перспективах ее изменения, то есть снижении неопределенности и рисков при принятии решений. Но самая главная проблема – институционализация квалифицированной профессиональной экспертизы решений, осталась, поскольку от экспертного сообщества требовалась формулировка идей в рамках определенной политики, а не критика самой политики.

Подмена целей и перенос фокуса экспертизы с критики предлагаемых решений на выработку рекомендаций привели к значительному снижению качества документов. Примерами могут служить как Стратегия социально-экономического развития РФ до 2025 г., так и Программа антикризисных мер Правительства РФ, концептуально и информационно устаревшие еще в ходе их подготовки.

Следует различать общественную и профессиональную экспертизу. Если первая предполагает вынесение заключения по проекту документа со стороны заинтересованных лиц и организаций, то вторая предполагается независимой, то есть заключения никак не повлияют на деятельность эксперта. Здесь также много путаницы. В качестве примера возьмем бюджетный процесс – кроме профессиональной экспертизы проекта бюджета и проекта отчета об исполнении бюджета в соответствии с ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» там обязательна и независимая общественная экспертиза. В частности, есть прямое указание на обязательность проведения публичных слушаний этих документов с приглашением независимых экспертов.

В нашей стране накоплен солидный опыт экспертизы документов, определяющих и/или отражающих социально-

экономическую политику государства. В СССР роль независимого эксперта (а иногда и разработчика) программных документов социально-экономической направленности играла Академия наук СССР и ее учреждения. Конечно, решения органов исполнительной власти, в том числе и в социально-экономической области, проходили и проходят в настоящее время экспертизу. Проблема состоит в том, что в большинстве случаев процедуры подбора экспертов, сроки экспертизы, содержание и качество экспертного заключения, обязательность его публикации и прочее слабо регламентированы.

В результате страдает качество принимаемых документов (это касается как всевозможных стратегий, концепций, доктрин, так и проектов нормативно-правовых актов, например, законов). Иллюстрацией служат программы «Дальний Восток» и «Сибирь», а также «Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», разработанная специальной комиссией, созданной Указом Президента РФ № 741 от 21.06.01. Что касается законов, непосредственно затрагивающих социальные и экономические интересы миллионов граждан, то нельзя не вспомнить федеральный закон № 122-ФЗ, в который за короткое время (в течение года после вступления его в силу 1 января 2005 г.) 15 раз вносились серьезные изменения. Или федеральный закон № 131-ФЗ, в который еще до вступления его в силу в целом в течение первого года после принятия серьезные изменения вносились 17 раз⁴.

Миссии и доктрины органов исполнительной власти

Каждый орган власти имеет установленные законом и выраженные в регламентирующих документах полномочия и направления деятельности. Хотя среди нормативных документов обязательно присутствуют те, что разграничивают функции различных органов управления и учреждений

⁴ Технология законодательства (опыт Санкт-Петербурга) / Под ред. И. П. Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. С. 15–16.

(и более того, отдельных руководителей органов исполнительной власти), на практике разграничения работают слабо.

Каждое новое правительство как на федеральном, так и на региональном уровнях начинает работу с распределения функций и зон полномочий и ответственности, но этот процесс перманентен, поскольку всегда возникают проблемы, решение которых неизбежно носит межведомственный характер. Разумеется, имеют место амбиции отдельных руководителей, межведомственная конкуренция и борьба за ресурсы, стремление перестраховаться и переложить ответственность на другое ведомство (руководителя) в случае неблагоприятного развития ситуации и т.п., но сейчас речь идет об объективных обстоятельствах, определяющих проблемы разграничения зон полномочий и ответственности. Вышеперечисленные обстоятельства в действительности почти всегда являются не причиной, а следствием объективных проблем.

Помимо нормативных актов деятельность отдельных органов власти регламентируют так называемые миссии – устоявшееся представление о важнейших целях организации. Еще существует понимание (часто не формализованное и неоформленное юридически) основных принципов и правил по разграничению полномочий и ответственности между организациями и внутри организаций, которые Роджер Хилсмэн назвал доктринами⁵.

Вопреки неформальному характеру (а, возможно, благодаря ему) именно доктринами руководствуются руководители и работники организаций и учреждений при определении роли организации, ее задач и ответственности, при разграничении обязанностей между организациями и внутри них. Таким образом, доктрины представляют собой неформальную расшифровку миссии организации и выражают культуру организации, то есть ценности и суждения, разделяемые всеми сотрудниками организации и позволяющие ей работать как единый организм.

⁵ Хилсмэн Р. Стратегическая разведка и политические решения. – М.: Иностранная литература, 1957. – 192 с.

«Хотя доктрины и нельзя рассматривать как точное отражение практической деятельности, необходимо однако иметь в виду, что они оказывают на нее существенное влияние. Во-первых, доктрины являются как бы вехами, указывающими чиновнику границы его компетенции и предупреждающими его об опасности вторжения в чужую область работы; во-вторых, и это важнее, они намечают пути решения вопросов»⁶.

Данное утверждение имеет серьезные методологические и методические последствия, поскольку означает, что путем опросов соответствующих групп респондентов можно выявить не только их личное (индивидуальное) мнение по вопросам разграничения функций и полномочий, а также проблем, связанных с таким разграничением, но и познакомиться с самими доктринами, то есть выявить некоторое общее понимание проблемы всеми участниками процессов принятия решений.

Особенности ценностной ориентации и цели участников процесса принятия решений

Нет сомнений в том, что из-за различий в доктринах разные участники процесса принятия решений преследуют разные цели. Хотя ценности различных людей не совпадают, устойчивое участие в работе различных профессиональных групп формирует ценности, близкие или совпадающие для всей группы. Утверждение касается, прежде всего, важности проводимой ими работы, критериев профессионального успеха и значимости результатов их работы. Без подобного сближения (если не совпадения) ценностей и, следовательно, целей невозможно формирование доктрин и даже само длительное существование организации.

Оставляя в стороне сложные вопросы профессиональной компетенции участников процесса принятия решений, рассмотрим важнейшие вопросы, по которым разделяются лица, принимающие решения (назовем их политиками или чиновниками), и лица, участвующие в подготовке принятия решений (назовем их специалистами или аналитиками). Вторая группа по своей ментальности и типу выполняемой работы ближе

⁶ Хилсман Р. Стратегическая разведка и политические решения. С. 8.

к исследователям и состоит из специалистов в различных областях знаний. Они занимаются анализом текущей информации, выявляют проблемы в своей области и готовят предложения для политиков. Эти лица могут состоять в штате ведомств или привлекаться к работе на различных условиях. Обычно они не ограничиваются функциями аналитиков и пытаются проводить полноценные исследования.

Будем считать, что обе группы, разделяя общие доктрины, обладают различными взглядами и отношением к решаемым проблемам. Взгляды политиков и специалистов (правда, только в части информационной работы) проанализированы в упоминавшейся выше работе Р. Хилсмэна. Краткие результаты анализа сведены в таблицу.

Характеристика взглядов	Политики/чиновники	Специалисты/аналитики
Практицизм	Свою работу политики видят в принятии решений. Поэтому та работа, которая не заканчивается принятием решения, рассматривается как бессмысленная	Специалисты считают, что если работа завершается четкими и однозначно трактуемыми выводами, то ее практическая ценность несомненна
Упрощенчество	Политики склонны к принятию простых решений, поскольку сложные решения трудно аргументировать и согласовывать	Специалисты работают в рамках сформулированных предположений и гипотез и ясно осознают ограниченность полученных результатов
Отношение к организационным перестройкам	Любое решение требует исполнителя. Если это крупное решение, то его реализация начинается обычно с изменения организационной структуры	Специалисты обычно скептически относятся к организационным изменениям, поскольку они слабо влияют на их профессиональные контакты
Отношение к информации	«Люди, склонные все упрощать, обычно склонны к недооценке значения информации»	Специалисты обычно работают в условиях дефицита информации и осознают ее недостаточность и несовершенство

Характеристика взглядов	Политики/чиновники	Специалисты/ аналитики
Отношение к исследовательской работе	Исследовательская работа рассматривается как процесс сбора и представления информации, информация допускает единственно правильное толкование и позволяет получить единственно верный план действий	Исследовательская работа рассматривается как поиск нового знания, получение которого в большей степени связано с методологией и методикой, нежели с первичной информацией
Отношение к практическому опыту	Личный опыт ценится гораздо выше, чем профессиональные навыки, т.е. принятие решений рассматривается как особая профессия	Профессиональные навыки и личный опыт отождествляются, принятие же решений рассматривается как синекура
Интуиция	Практическая деятельность развивает интуицию и позволяет принимать правильные решения в кратчайшие сроки	Интуиция исследователя заключается в умении формулировать новые гипотезы
Отношение к интеллекту	Вера в силу практического опыта формирует отношение к специалистам как к людям, оторванным от действительности и увлеченным абстрактными построениями, не имеющими практической ценности	Интуиция и интеллект являются более важными качествами, нежели трудоспособность, владение инструментарием и информацией
Самоуверенность	Политики в силу необходимости завоевывать и постоянно отстаивать свой статус вынуждены демонстрировать оптимизм и уверенность в собственной правоте	Специалисты обычно считают, что при условии достаточного финансирования, времени и информации готовы решить любую проблему
Сомнения	Политики работают в условиях жесточайшего цейтнота. Они понимают, что не в состоянии переработать всю поступающую информацию, и признают высокую вероятность ошибок при принятии решений	Специалисты обычно понимают, что наши знания всегда ограничены, и решение одной проблемы влечет за собой постановку новых задач

Таким образом, существует определенный конфликт между политиками и специалистами, имеющий ценностную природу. Он выражается в том, что при самом идеальном стечении обстоятельств политики испытывают определенную неудовлетворенность работой специалистов, осуществляющих деятельность в рамках своего ведомства. В ряде случаев этот конфликт может быть разрешен обращением к внешним экспертам, чьи суждения и оценки полезны по ряду причин. Сама возможность привлечения внешних специалистов к работе ведомства способствует мобилизации специалистов и повышению их производительности. Возможно и снижение уровня сомнений и повышения самоуверенности руководителей. Понимание, что одобрение, хотя бы частичное, со стороны независимых специалистов ранее принятых решений повышает доверие к властям как со стороны населения, так и вышестоящих инстанций, дорогого стоит.

Политики знают, что специалисты, проработавшие какое-то время в органах власти, незаметно превращаются в чиновников. Наконец, часто руководители убеждены, что только внешние специалисты способны формулировать новые идеи и/или выявить новые проблемы. Поэтому озвучивание новых проблем и выработка новых подходов к их решению служит важным условием карьерного роста и/или отстаивания позиций ведомства и его руководителя.

Основные понятия, элементы зарубежного опыта

Для обоснования необходимости внешней экспертизы решений органов исполнительной власти попытаемся ответить на ряд взаимосвязанных вопросов:

- зачем и для чего нужна независимая экспертиза;
- как возникают и строятся взаимоотношения властей с разными группами экспертов;
- что такое независимый эксперт и независимая экспертиза в мировой практике и в специфических российских условиях;
- как функционирует рынок экспертных услуг и что можно сделать для его оживления.

Под **экспертизой** принято понимать комплексное исследование какого-либо вопроса (проблемы, процесса или явления), требующее специальных знаний и умений, с представлением обоснованного мотивированного заключения, возможно, с элементами рекомендаций⁷. Естественно, под экспертизой решений органов исполнительной власти подразумеваются исследование и оценка качества документа, подготовленного аппаратом органа исполнительной власти или сторонней организацией по заданию органа власти.

В этом случае **заказчиком** документа, как и его экспертизы, является орган власти, **разработчиком** – его аппарат (самостоятельно или с привлечением внешних специалистов), **экспертом** – независимое лицо. Выстраивается следующая схема взаимодействия участников подготовки решения и экспертизы проекта документа (рисунок).

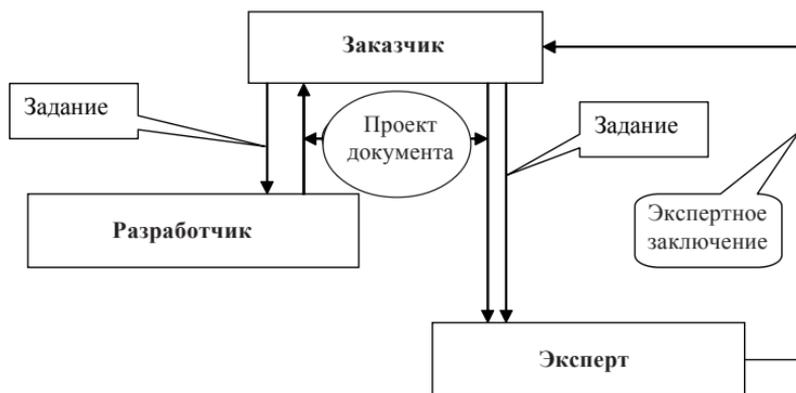


Схема взаимодействия участников процесса экспертизы

Важно, что в схеме есть два контура взаимодействия: заказчик – разработчик и заказчик – эксперт, деятельность этих «пар» не должна пересекаться или быть связанной.

Объект экспертизы – политика властей, цели, задачи объекты и инструменты которой фиксируются в документах (точнее, проектах документов, поскольку проведение экспертизы предполагается до их принятия и утверждения). **Предмет экспертизы** – текст документа; должны быть установлены

⁷ Технология законотворчества ... С. 54.

адекватность указанных характеристик политики объективным условиям и ограничениям, интересам различных групп и дана оценка последствий предлагаемой политики. Особое значение имеет оценка рисков, связанных с принятием предлагаемых решений.

Здесь следует пояснить, что разработчику свойственно, подобно любому другому автору, отстаивать преимущества своей разработки и не замечать или приуменьшать ее слабые стороны. Критика проекта документа, в том числе оценка рисков, связанных с реализацией данного варианта политики, — удел эксперта.

К эксперту обычно предъявляются следующие требования:

- компетентность в исследуемых вопросах;
- владение информацией о проблемах и интересах заинтересованных групп граждан и/или способность ее оперативно собрать и обработать;
- умение проводить соответствующие исследования;
- обладание развитыми адаптивными способностями⁸;
- независимость, под которой понимается отсутствие интереса к любым последствиям принятия или отклонения обсуждаемого документа.

Таким образом, будем называть экспертом лицо (физическое или юридическое), обладающее достаточной квалификацией и профессиональными навыками для оценки качества принимаемых решений.

Вопросам терминологии специально уделяется столь пристальное внимание, поскольку дальше в представлениях специалистов наблюдается определенная путаница. Очень часто, особенно в СМИ, экспертами называют лиц, которые занимаются обсуждением сути происходящих событий. Последних следовало бы называть **комментаторами**, поскольку они излагают свое понимание причин и последствий происходящих событий, интересов и движущих мотивов акторов. Тех же, кому задаются вопросы по поводу возможных вариантов развития событий, следовало бы именовать **прогнозистами**.

⁸ Под этим понимается, во-первых, способность быстро включаться в суть проблемы и находить альтернативные ее решения, во-вторых, критически относиться к рассматриваемому материалу, в-третьих, находить убедительные и доходчивые аргументы в пользу своей позиции, умение объяснять непрофессионалам суть своих прогнозов и рекомендаций.

Наконец, экспертами часто называют исполнителей прикладных работ. Их роль двояка: они проводят анализ ситуации и находят варианты решения проблем, а также дают экспертные оценки качественных и количественных параметров, рассчитать которые на основании имеющихся данных трудно или невозможно. Очевидно, что в контексте данной работы понимание экспертизы и, соответственно, эксперта, много уже.

Внешняя экспертиза нужна еще и потому, что специалисты, работающие в научных и аналитических организациях, исповедуют доктрину, отличную от той, которой придерживаются органы власти.

В прикладном исследовании обычно выделяются три этапа и три функции: мониторинг, анализ и оценка (экспертиза). Собственно эксперты (особенно, независимые) используются на стадии оценки, хотя в профессиональном плане одни и те же лица могут выполнять все функции, а на практике часто так и происходит, что, по нашему мнению, недопустимо. В этом смысле функции эксперта отличаются от функций аналитика, деятельность которого направлена на установление и интерпретацию фактов.

В зарубежной практике использование независимых экспертов в процессе принятия решений зачастую закреплено в нормативных документах. Огромный опыт экспертизы, в том числе и независимой, накоплен в ЕС⁹. «Целью оценки является проверка истинных причин вмешательства в дела общества, проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики... и **отчет перед гражданами**»¹⁰. Оценка (экспертиза) проводится на всех стадиях реализации проектов и программ от начала их разработки до постпроектного анализа.

В традиционной управленческой методике экспертиза связывается с эффективным управлением государственными расходами (например, в Великобритании). При «демократическом» подходе экспертиза – это, скорее, оценка политики

⁹ Балчер Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе. В кн.: Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000.

¹⁰ СЕС. Evaluation design and management, Vol. 1, MEANS Collection: Evaluating socio-economic programs. Luxembourg: Commission of the European Communities, ООЕС. 1997.

и политиков, она представляет собой техническую поддержку общественности, выносящей окончательное суждение (например, в Дании). Компромисс этих двух подходов реализуется во Франции.

Нет сомнений, что все уровни и ветви власти в этих странах располагают достаточным количеством собственных специалистов для проведения квалифицированной экспертизы. Но в целях эффективности контроля и большей объективности при принятии решений в области бюджетной политики и, особенно, формировании региональной политики привлекаются независимые эксперты, в качестве которых используются национальные исследовательские институты и университеты, а также аудиторские и консалтинговые фирмы. Власти не обязаны следовать выводам экспертов, но **публикация** отчетов независимых экспертов влияет на принимаемые решения и повышает степень доверия к политике властей.

В России, как обычно, своя специфика. Еще с советских времен независимая экспертиза получила широкое распространение в процессе принятия решений центральными и региональными властями. Причин тому было несколько. Прежде всего, при принятии решений было желательно опереться на авторитет науки и создать прецедент коллективного решения. Во-вторых, власти действительно не всегда имели понятие о желаемом решении, как и о его возможных последствиях. В-третьих, экспертиза позволяла разрешить конфликты и споры, неизбежные при принятии решений, и могла служить основанием для выработки компромиссных формулировок в конфликтной ситуации. В качестве примера можно сослаться на экспертизу проекта переброски части стока сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан, комплексную экспертизу последствий строительства Катунской ГЭС и ряд других работ, выполненных АН СССР в 1980-е годы.

Законодательство, вообще говоря, не требовало и никак не регламентировало участие экспертов, допуская произвол в их подборе и организации их работы. Существовали титульные организации, поставлявшие экспертов, и определенное ранжирование экспертов, например, в АН СССР¹¹ – так

¹¹ В Уставе АН СССР и СО АН СССР было записано, что указанные организации и их институты участвуют в экспертизе по важнейшим научным и народнохозяйственным проблемам.

достигался баланс между наличием научных титулов, важностью экспертизы и уровнем органа, принимающего решение о ее проведении.

В постсоветский период ситуация изменилась в корне – даже при постановке проблем традиционные подходы были поставлены под сомнение. Роль экспертов заметно возросла, равно как и произвол при их выборе. Во-вторых, потребовались специалисты, которых не оказалось в аппаратах действующей власти. В-третьих, наряду с принятием хотя и важных, но текущих решений, формировалась новая нормативно-правовая база, отражающая новые социально-экономические реалии. Кроме того, требовалось учесть зарубежный опыт (и, главное, сослаться), и специалистов в этих областях явно не хватало.

Независимые эксперты в основном привлекались для двух основных крупных направлений: формирование региональной нормативно-правовой базы и разработки программ регионального развития.

Наряду с традиционными запросами в НИИ, вузы и заключением договоров практиковался метод рекрутирования экспертов по принципам известности и общественного признания, а также личного знакомства. Расцвел пышным цветом институт консультантов и советников. Эффективность работы была не очень высока по многим причинам, а главное, из-за неопределенности статуса экспертов и отсутствия технологии работы с ними¹². Одни эксперты фактически

¹² В советской административной традиции наблюдалось систематическое смешение функций и ролей помощников, советников (экспертов) и функционеров (линейных и штабных руководителей). Помощники должны были помогать первым лицам планировать рабочий день, советники – давать заключение по специальным направлениям, а функционеры – принимать решения в рамках своей компетенции или готовить их для руководства. На деле личные амбиции, принцип удобства, хроническая нехватка времени для принятия решений и традиционное пренебрежение писанными правилами приводили к тому, что помощники превращались в советников, советники в функционеров, а функционеры – в помощников и т.д. Неопределенность статуса, фактический отрыв реально выполняемой работы от должностных инструкций и формального статуса, сохранившиеся правила «подбора и расстановки кадров» и ориентация руководителей на личную преданность подчиненных, стремление к получению быстрых результатов и т.п. порождают специфические проблемы взаимоотношений не только внутри аппарата, но и определенный тип отношений лиц, облеченных властью, со всеми, вступающими с ними в контакт.

переходили на работу в органы власти (постоянно или временно) и теряли независимость, другие становились разработчиками документов и переставали быть экспертами. Но самая главная проблема состояла в «номенклатурном» характере экспертизы и отсутствии **публикации** ее результатов.

С начала 1990-х годов как при федеральных, так и региональных органах власти создаются экспертные организации под видом аналитических и образовательных центров. Часть из них возникает на базе высших учебных заведений, другие создаются как исследовательские и консалтинговые организации. Пожалуй, первой такой организацией стал Центр экономических реформ при Правительстве РФ. Он мыслился как информационно-аналитическая организация, но постепенно превратился в обычное ведомство с информационно-аналитическими и экспертными функциями.

Следующий этап в развитии экспертного сообщества – создание научно-исследовательских институтов и некоммерческих экспертных организаций в виде фондов как места работы для отставных чиновников. Таковыми были структуры, созданные Е. Т. Гайдаром, К. Ф. Затулиным, А. Н. Шохиним и др. В регионах наблюдалась та же картина, но в значительно меньших масштабах. Уже в начале нынешнего века бурно стали возникать различные «фабрики мысли», начиная с клубов партии «Единая Россия» и кончая превращением в такую фабрику журнала «Эксперт».

Успешный опыт работы Центра стратегических разработок под руководством Г. О. Грефа, идеи и материалы которого действительно были востребованы властями и реализовывались на практике в течение нескольких лет (но, главное, обеспечили карьерный рост ведущим сотрудникам), породил новую волну исследовательских, аналитических и экспертных центров и групп, в том числе и в регионах. Но результаты этих структур оказались менее впечатляющими.

Наконец, в течение всего постсоветского периода возникли консалтинговые компании, изначально ориентированные на работу с предприятиями, но ввиду узости рынка и специфики конкуренции на нем быстро переключавшиеся на работу с государственными структурами.

Технология экспертизы

Цели. Приступая к экспертизе документа, прежде всего, выделяют его цели. При этом следует различать цели документа и цели органа власти. Цель документа определяется его местом в системе принятия решений и неизбежно имеет подчиненный характер. Она, разумеется, должна отражать цели органа власти, но если последние носят политический характер и представляют своего рода компромисс между целями различных групп с особыми интересами и потому достаточно размыты и неконкретны, то цели документа должны быть прежде всего функциональны, то есть отражать направления и способы решения проблем, которые определены для данного документа. В этом смысле цели документа – это средства достижения целей органа власти.

Наиболее распространенная ошибка – рассматривать каждый конкретный документ как всеобъемлющую программу действий органа власти. Такой подход особенно наглядно проявляется при разработке всякого рода стратегий и концепций. Поэтому эксперты, прежде всего, должны обратить внимание на формулировку целей органа власти и цели данного документа в контексте целей органа власти.

Цели обычно разворачиваются в систему задач. Здесь, как обычно, следует обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, гарантирует ли выполнение поставленных задач достижение цели, и, во-вторых, не являются ли определенные задачи избыточными в рамках поставленной цели.

Цели органа власти должны предполагать критерии их достижения и, желательно, количественные индикаторы, по которым можно судить о степени достижения цели. Очевидно, что критерии и индикаторы должны быть увязаны с задачами. Но при этом часто забывают, что также должны быть критерии и индикаторы, характеризующие достижение целей собственно документа.

Далее следует **аналитический раздел документа**. В нем фиксируется исходная ситуация, описываются проблемы и сценарии развития ситуации. Главное назначение этого раздела – выявить и наиболее четко описать основные тенденции

развития объекта, его сильные и слабые стороны. Для выполнения указанной задачи обычно используются ретроспективный анализ, сопоставление с другими подобными объектами и/или неким искусственно конструируемым идеальным (эталонным) объектом. При экспертизе этого раздела следует уделять пристальное внимание оценке глубины ретроспективного периода, который должен быть не меньше прогнозного. С особым вниманием требуется отнестись к тому, выделяются ли в ретроспективном периоде моменты смены тенденций, выявлены ли главные факторы, определяющие тенденции развития и дана ли оценка значимости и продолжительности действия этих факторов. Очень важно определить пределы или пороги сохранения наблюдаемых тенденций. При достижении пороговых значений можно ожидать слома тенденций или кризиса, что очень важно для оценки качества прогноза.

Далее следует собственно **прогноз**: описание сценариев развития и выявление угроз и вызовов, а также возможностей, определяемых развитием внешней ситуации. Здесь особенно важно уметь выявлять и оценивать угрозы и риски. Дело в том, что при анализе альтернатив будущего развития разработчики склонны переоценивать нежелательные стороны и негативные последствия отвергаемых вариантов и недооценивать слабые стороны вариантов рекомендуемых. Поэтому задачей эксперта следует считать не только оценку сильных сторон и потенциальных выгод отвергаемых вариантов, но и поиск слабых сторон и выявление источников рисков в рекомендуемых вариантах¹³.

Далее обычно следуют **выводы и рекомендации**. Здесь самая важная задача для эксперта – понять, в какой степени выводы и рекомендации увязаны с целями и задачами, содержательной частью документа и насколько они обоснованны. Дело в том, что очень часто выводы и рекомендации известны разработчику заранее и вытекают не столько из

¹³ В журнале «ЭКО» периодически публикуются материалы рубрики «Экспертиза». Из наиболее интересных публикаций последнего времени следует отметить работу коллектива авторов под руководством В.К. Сенчагова «О проекте концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» (ЭКО. – 2008. – № 4. – С. 75–87).

проведенного исследования, сколько из его убеждений, знания интересов заказчика и тому подобных обстоятельств.

В задачи экспертизы не входит разработка альтернативных предложений и оценок, но многие эксперты их часто включают для придания своей критике документа «конструктивной» направленности¹⁴.

Обычно методология и методика проведения исследования не являются предметом экспертизы. Однако всегда следует обращать внимание на то, насколько четко и ясно авторы документа показывают источники информации и методическую базу. Если выяснить это из текста документа не удастся, следует изучить его более тщательно.

Предлагаемые решения могут как открывать новые возможности (расширять поле возможных решений), так и резко их сужать, поскольку предопределяют другие решения. Пожалуй, самая трудная задача для эксперта – понять и обосновать изменение возможностей в будущем.

Проблемы формирования экспертного сообщества

Организованные экспертные сообщества (далее – ОЭС) возникают в процессе эволюции и усложнения общества, ведущего к дивергенции областей знаний и профессиональной экспертизы. Разнообразные ОЭС эволюционируют в результате углубляющейся специализации из ранних форм институтов, отвечающих за производство, практическое применение и передачу новым поколениям знаний и экспертизы в той или иной области деятельности. Ранние формы таких институтов включают производственные гильдии, военные ордена, монастыри, госпитали и пр. ОЭС формируется как доминантный представитель данной профессиональной области в рамках социального договора между обществом в целом и профессиональными сообществами. К областям, где действуют такие

¹⁴ Примерами конструктивной критики могут служить статья *А. Г. Аган-бегиана* «Заметки о долговременной стратегии социально-экономического развития Сибири» (ЭКО. – 2008. – № 9. – С. 3–18) и научный доклад «К программе социально-экономического развития России 2008–2016.» – М.: Институт экономики РАН. 2008. – 246 с.

ОЭС, относятся политика, экономика, медицина, юриспруденция, оборона, разные разделы инженерного дела, наука и образование, религия, искусство, информация и пр. Каждое ОЭС возникает в ответ на нужды общества в определённой области профессиональной экспертизы и из-за невозможности охвата новых областей знания в рамках всего общества, государства или в рамках уже существующих ОЭС¹⁵.

Спрос на услуги экспертного сообщества в части социально-экономической экспертизы инициирует в основном государство. И только по мере формирования саморегулируемых групп может появляться спрос на экспертные услуги со стороны этих групп. Наиболее подготовленными экспертами в нашей стране могут считаться лишь представители академической науки, поскольку только они имеют источник дохода, альтернативный заказам на экспертизу (что важно для их независимости), имеют опыт критики, хотя бы в виде научной критики, и достаточные профессиональные знания и навыки исследовательской и аналитической работы (что можно выяснить путем анализа научных публикаций каждого автора)¹⁶.

В России, как и в других странах, стали формироваться ОЭС в узких областях, например сообщество финансовых аналитиков. Имеются специализированные сайты, с помощью которых происходит обмен подготовленными документами и обсуждаются методические и сущностные проблемы. Важную роль в становлении и развитии этого сообщества сыграла система рейтингов, практикуемая администрацией сайтов.

В отличие от других стран, например США, где существуют и успешно функционируют в течение длительного времени региональные и межрегиональные ассоциации бюджетных аналитиков, в России такое сообщество пока не формируется.

¹⁵ *Ефимов И.* Как создать научно-образовательное экспертное сообщество России. 17 июня 2008. URL: <http://polit.ru/science/2008/06/17/efimov.html>

¹⁶ Критический взгляд на профессиональную подготовку и творческие способности российских экономистов, включая работающих в институтах РАН, изложил в своей статье «Почему в России мало хороших экономистов?» *Г. И. Ханин* (ЭКО. – 2009. – № 8. – С. 83–114).

Еще бóльшие трудности могут возникнуть на пути формирования ОЭС в части социально-экономической экспертизы решений органов власти, поскольку такая работа гораздо менее специализирована и в силу политических причин менее афишируема как в отношении выполнения самих работ, так и публикации результатов.

Проблемы подбора и мотивации экспертов

Очевидно, что для подбора экспертов нужно иметь из чего выбирать. Для пользы дела главными критериями отбора должны быть профессиональная компетентность и неангажированность. Проблема состоит в том, где в настоящее время работают потенциальные эксперты, как и на каких условиях их можно привлечь к экспертизе и как мотивировать их эффективную работу.

Многие из работников администраций областей и городов, работников аппаратов областного и городского советов являются очень хорошими специалистами, но, как и положено, связаны деловой этикой и не склонны к резким оценкам. Кроме того, как все практики, они пишут с большим трудом и за небольшим исключением не владеют современными методами анализа. Тем не менее они могут привлекаться в качестве независимых экспертов при оценке ситуации вне их служебной компетенции или вне зоны прямой ответственности их органа управления. Например, сотрудники администрации области могут выступать экспертами по г. Новосибирску, и наоборот.

Следующая группа экспертов – сотрудники аудиторских и консалтинговых фирм. Они обладают достаточной квалификацией, в большинстве своем молоды и хорошо образованны, но могут привлекаться к аналитической и экспертной работе только как сотрудники фирм.

Наконец, есть много специалистов в банках, на промышленных и прочих предприятиях города, многие из которых начинали на поприще науки, высшего образования или в коридорах власти. Но их привлечение к экспертной работе так же сложно, как и в предыдущем случае.

Таким образом, круг потенциальных экспертов сжимается до двух категорий: сотрудники НИИ и вузов и специалисты органов власти.

Что касается мотивации, то, помимо отмеченных выше ограничений и сложившегося уровня оплаты труда, для большинства специалистов — как ученых и преподавателей, так и работников администраций и аппаратов (многие из которых по совместительству преподают в вузах), серьезными мотивами служат: публикация результатов в виде научных статей, участие в конференциях и семинарах, расширение круга общения. Сама возможность отвлечься от рутинной работы и включиться в творческий поиск оказывается прекрасным стимулом. Все бы ничего, но возникают проблемы руководства коллективом экспертов (иногда в виде научного лидерства) и статуса экспертизы.

Для научных сотрудников и преподавателей участие в различных мероприятиях и проектах, проводимых совместно с властями, полезно еще и тем, что открывается доступ к информации. При подборе экспертов используют три основных методики: выбор на основе публикаций (в специальной литературе и СМИ), оценка по результатам участия во всякого рода конференциях, семинарах, «круглых столах» и т.д., рекомендации других специалистов. Очевидно, что все эти методы не являются независимыми, и существует корреляция между публикациями, участием в научно-практических мероприятиях и известностью в кругах специалистов. Это, с одной стороны, упрощает процедуру подбора экспертов, с другой — формирует их замкнутое сообщество.

Независимость экспертов: как определить и как поддерживать

Этот вопрос возникает всегда. Для ответа на вопрос о независимости в каждом конкретном случае следует понять мотивацию эксперта и, самое главное, выявить истинного заказчика экспертизы. Понятно, что сделать это удастся далеко не во всех случаях. Потому следует искать альтернативные критерии.

Существует несколько механизмов функционирования рынка экспертных услуг. Административный, когда четко формулируются жесткие критерии, предъявляемые к уровню квалификации экспертов. Квазирыночный, когда наряду с предъявлением квалификационных требований проводится конкурс экспертов. Возможен и олигополистический вариант, когда создается саморегулируемая организация экспертов, вырабатывающая критерии профессиональной этики и надлежащей практики своей работы и регулирующая вхождение новых организаций и лиц на рынок соответствующих услуг и выход с него путем своеобразного лицензирования. И, наконец, рыночный, когда конкуренция создается не только среди экспертов, но и среди заказчиков.

Квалификация эксперта является важным, но далеко не определяющим условием качественного проведения экспертизы. Обычно выделяются два параметра: наличие ученых степеней и званий и количество ранее выполненных работ по теме экспертизы. В российских условиях оба этих критерия не дают гарантий. Более того, с учетом колоссального разброса в квалификации научных сотрудников и преподавателей, имеющих аналогичные степени и звания (что проистекает из принципиальных различий в «планках» разных ученых советов), вполне объективным этот критерий признать нельзя. Не менее сложно оценить квалификацию эксперта по его «послужному списку». Частое привлечение эксперта (человека или организации) оборачивается установлением определенного стиля «доверительных отношений» как между экспертом и заказчиком, так и между экспертом и властями.

Вообще говоря, за рубежом этой проблеме уделяется много внимания и предпринимаются серьезные усилия с тем, чтобы разделить функции и роли финансирующей организации (спонсора), исполнителя работ и получателя конечного результата (бенефициара). Искусственно создается система взаимного контроля и снижается конфликт интересов. В Западной Европе¹⁷ сохраняются проблемы и качества экспертизы,

¹⁷ В упоминавшейся выше работе Дж. Балчера прямо говорится, что есть стимулы концентрации оценочных исследований в небольшом числе институтов даже при наличии системы конкурсов при распределении таких работ (с. 201).

и квалификации экспертов, несмотря на более высокую, чем в России, стандартизацию обучения и подготовки специалистов¹⁸.

Что касается регионов России, там – при узости экспертного потенциала и наличии особого менталитета (делать взаимные услуги «по дружбе»), угроза превращения независимой экспертизы в «халтуру» или механизм манипуляции при частом обращении к одному и тому же кругу экспертов чрезвычайно велика.

Создание в последние годы множества вузов и, особенно, кафедр по экономическим и финансовым дисциплинам, независимых аналитических центров, появление множества новых имен и расширение числа источников финансирования экспертной деятельности, казалось бы, должно было резко расширить возможности выбора экспертов и повысить конкуренцию между ними (что в мировой практике всегда способствовало росту качества работы). К сожалению, в условиях российской периферии ничего этого не наблюдается. Не секрет, что многие кафедры и аналитические центры создавались не просто как форма бизнеса или отстойник для не слишком удачливых профессиональных управленцев, но и как подразделения администраций.

Особую проблему представляет самоцензура экспертов – случаи, когда специалисты, где бы они ни работали, стараются избегать резких оценок и четких формулировок. Боязнь кому-то не понравиться и тем вызвать шквал критики в свой адрес понятна. Но напрасна: политическая ситуация меняется, и власти более склонны к сотрудничеству с критиками, чем с полностью лояльными экспертами. Парадокс заключается в том, что в критике, в отличие от апологетики, присутствуют элементы новых идей. Кстати, это затрудняет оценку степени независимости экспертизы, поскольку наличие резких

¹⁸ Более того, личный опыт автора при работе с экспертами программы ТАСИС показывает, что качество их конкретной работы может существенно варьироваться вне зависимости от степеней, званий и CV, а также того обстоятельства, что все они проходили достаточно жесткий конкурсный отбор. Видимо, определенную роль играет нестандартность российских условий, что отчасти обесценивает эффективность стандартных подходов и методик.

высказываний в адрес властей не исключает заказного характера работы со стороны последних¹⁹. Поэтому главным критерием качества экспертизы и ее общественного звучания (а следовательно, и характеристикой качества самого эксперта) является **обоснованность выводов и прозрачность используемой методики**. Поскольку в современном мире независимость эксперта становится все более ценной его характеристикой, своеобразным капиталом, в будущее можно смотреть с определенным оптимизмом.

Проблемы формирования экспертного сообщества и рынка экспертных услуг

Главная из них – это проблема обучения, притока «свежей крови» в ряды экспертов и повышение квалификации практикующих специалистов. Органы власти объективно заинтересованы в проведении исследований по своему кругу проблем и в увеличении числа молодых специалистов, которые могли бы впоследствии составить конкуренцию имеющимся.

Наряду с проведением конференций, семинаров и всякого рода профессиональных встреч следовало бы приступить к созданию ассоциаций аналитиков и экспертов, которые могли бы объединить различные категории специалистов – от ученых до практиков, с тем, чтобы обучение и обмен знаниями, опытом, методиками работы становились интенсивнее.

В-третьих, экспертному сообществу, общественности и СМИ следует добиваться обязательной публикации результатов экспертизы (экспертного заключения). Уверенность, что результаты твоей работы будут доступны для коллег, существенно повышает объективность оценок и качество работы. Очень важной для формирования рынка экспертных услуг может стать оценка экспертных заключений третьими лицами. А параллельная экспертиза двумя параллельно работающими группами способна повысить качество экспертизы.

¹⁹ В качестве примера приведу нашу шумевшие в свое время работы С.Е. Кургияна и его группы, содержавшие неллицеприятные оценки и тем не менее финансировавшиеся Московским горкомом КПСС и носившие явно заказной характер.

Заключение

Нашу страну все еще отличает наличие большого числа образованных и талантливых людей. К тому же появились стимулы и реальная возможность быть независимыми от властей. Речь идет о специалистах, которых можно привлекать к экспертизе не только бюджетов регионов и муниципалитетов, но и решений органов исполнительной власти, имеющих большое социально-экономическое значение. Есть и немалый опыт взаимодействия властей с независимыми экспертами – известны методы и формы такого взаимодействия, их сильные и слабые стороны, а также подводные камни и угрозы, лежащие на пути эффективной и общественно полезной экспертизы.

Обращение к этому опыту позволяет сформулировать предложения по повышению качества экспертизы и ее результативности, изменению механизмов взаимодействия властей, профессиональных экспертов и гражданского общества. По мере изменения социально-экономической ситуации необходимость независимой экспертизы решений органов власти и требования не останутся прежними. И здесь важно не забывать, что хотя круг экспертов, критерии их подбора и механизмы работы с ними изменяются, сама необходимость экспертизы остается всегда.