«Изменение в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы»

Информационный партнер – журнал государственная служба

Нина БЕЛЯЕВА, Дмитрий ЗАЙЦЕВ

Роль политологического сообщества в политико-управленческом процессе

Представители политологического сообщества, опрошенные в ходе исследования руководители РАПН оказывают экспертно-аналитическую поддержку самым разнообразным субъектам политико-управленческого процесса. Среди них органы власти всех ветвей и уровней (федерального, регионального и местного); совещательные и консультационные органы (Общественная палата РФ, Государственный совет РФ); бизнес-структуры (в том числе промышленные корпорации и ассоциации бизнеса); институты гражданского общества (НКО, НПО, политические партии и пр.); зарубежные организации и межгосударственные структуры (вплоть до таких, как ООН, ОБСЕ и Совет Европы).

Представители политологического сообщества являются специалистами в самых разнообразных сферах экспертно-аналитической деятельности: государственном и корпоративном управлении, международной и информационной, межнациональной (межконфессиональной и т.п.) политике, выборах, избирательных кампаниях, маркетинге, межсекторном взаимодействии, региональной, муниципальной политике, социальной и партийной политике.

Настоящая статья подготовлена на основе анализа результатов полуформализованных интервью с руководством Российской ассоциации политической науки (РАПН). Всего было опрошено около 30 членов правления, Научного совета РАПН, руководителей исследовательских комитетов, постоянных членов РАПН. Каждый из респондентов имеет опыт экспертно-аналитической деятельности.

Нина БЕЛЯЕВА – член правления РАПН, заведующая кафедрой публичной политики ГУ-ВШЭ, руководитель ИК РАПН по публичной политике и управлению

Дмитрий ЗАЙЦЕВ – руководитель проектов Исследовательской группы ЦИРКОН

Политологи оказывают поддержку политико-управленческим решениям по самым разным направлениям:

- аналитическое и информационное обеспечение деятельности субъектов политики;
- политическое консультирование и PR;
- политический менеджмент;
- стратегическое планирование и прогнозирование деятельности субъектов политики.

В ходе исследования тестировалась эффективность экспертно-аналитической деятельности представителей политологического сообщества – руководителей РАПН. Результаты анализа ответов респондентов показали, что в плане влияния на политические решения эффективность экспертно-аналитической деятельности представителей политологического сообщества оценивалась как средняя.

«Предложения учитывались частично (приблизительно от двух до 60%)» *(В. Барановский).*

«В плане степени использования экспертных предложений оценка – средняя» *(О. Гаман-Голутвина).*

«Эта деятельность может быть лишь частично-успешной… Обращение власти к экспертному сообще-

ству не стало распространенной практикой, что во многом снижает уровень эффективности принимаемых решений» *(С.Ознобищев).*

«Предложения не проходят не по причинам их неактуальности, а в силу характера принятия решения (его непрозрачности)» *(И. Брянцев).*

«Эффективность средняя, поскольку принятие решений руководством основывается, помимо экспертных рекомендаций, на личных субъективных оценках и недоступной инсайдерской информации» *(Р. Туровский).*

Среди причин недостаточно высокой эффективности экспертно-аналитической деятельности политологического сообщества назывались как внешние по отношению к данному сообществу причины (или факторы), так и «внутренние», т.е. относящиеся к особенностям самого российского политологического сообщества в целом.

Анализируя ответы респондентов на вопрос о причинах недостаточной эффективности их экспертно-аналитической деятельности, в целом можно выделить следующие.

1. Системные факторы внешней среды, влияющие на эффективность такого рода деятельности: низкий уровень конкуренции, открытости, институционализации политико-управленческих процессов в России; коррупция, отсутствие механизмов «обратной связи» и системы взаимодействия экспертного сообщества и лиц, принимающих решения (ЛПР), ограниченность доступа экспертов к этапам непосредственной разработки политико-управленческого решения и пр.

2. Субъективные факторы внешней среды, относящиеся к качеству власти (политического класса, бюрократии и управленцев в целом) России: (низкая востребованность экспертизы и аналитических разработок ЛПР, их слабая заинтересованность в подобного рода работе, низкая способность ЛПР вопринимать экспертизу и аналитику (особенно независимую и альтернативную доминирующему политическому курсу), невысокая компетентность субъектов политико-управленческого процесса).

3. Системные факторы внутренней среды; непрозрачность и низкий уровень конкуренции на «рынке экспертно-аналитических услуг».

4. Ресурсные ограничения экспертов и экспертных организаций для ведения экспертно-аналитической деятельности, публичности и открытости деятельности, авторитета в аналитической среде, навыков прикладной аналитической работы.

Некоторые представители политологического сообщества давали и конкретные рецепты повышения эффективности экспертно-аналитической деятельности. Ответами на пресловутый вопрос «Что делать?» были: улучшать систему политико-управленческих процессов на разных уровнях (управление страной, регионом, городом, компанией и т.п.), создавать систему взаимодействия экспертного сообщества и политической элиты, бюрократии и управленцев.

Предложения В. Римского распространяются на структурную сферу политической экспертизы. По его мнению, необходимо изменить правила согласования интересов в системе государственного и муниципального управления, «дать рекомендации от органов власти частному бизнесу, чтобы управление во всех этих сферах было более ответственным за принятые решения, постоянно осуществляло стратегическое прогнозирование и планирование на основе анализа достаточно полной, своевременной и объективной информации...» Пока не произойдёт таких изменений в системах управления, исследования, аналитика, экспертная деятельность и консалтинг будут востребованы слабо и только в части ведения пропагандистских или PR-кампаний, считает эксперт.

Ш. Какабадзе полагает, что нужны правила, по которым власть – как клиент, потребитель услуг – будет открыто формулировать запрос на экспертизу.

Несмотря на определенный скептицизм в оценке ситуации, у Российской ассоциации политической науки есть определенный потенциал для развертывания экспертно-аналитической деятельности.

Важно определить, в какой форме эта деятельность будет возможна и наиболее продуктивна, какими будут формат аналитической продукции РАПН и каналы его продвижения. Эти вопросы были заданы ведущим представителям политологического сообщества.

По результатам анализа ответов респондентов были выявлены **три основные формы организации экспертно-аналитической деятельности РАПН:**

- **аналитический центр при РАПН** с временными рабочими группами по направлениям исследований;
- **существующие исследовательские комитеты** РАПН с Координационным советом для управления проектами над ними;
- **«аутсорсинг» внешнему исполнителю** – аналитическому центру – прикладных проектов РАПН (с возможностью участия членов РАПН в таких проектах).

Эксперты оказались солидарны во мнении, что сама РАПН не может осуществлять экспертно-аналитические функции, а этим должны заниматься аналитический центр при ассоциации, исследовательский комитет (комитеты) и т.п. РАПН должна взять на себя координирующие, консультационные и возможно нормоустанавливающие функции. Например, по мнению А. Титкова, РАПН – слишком большое и разнородное образование, без административных рычагов управления. Успешными исполнителями работ в режиме, устраивающем государственную власть и бизнес, могут быть только компактные, сработавшиеся и хорошо управляемые единицы. В академической и университетской науке в таком качестве могут выступать лаборатории/отделы или небольшие автономные исследовательские центры. Возможно, для РАПН подошла бы роль саморегулируемой ассоциации, вырабатывающей правила, стандарты, этические нормы для экспертов и аналитиков в прикладных политических исследованиях.

Р. Туровский считает, что РАПН как общественная организация не может конкурировать с экспертными институтами и аналитическими центрами... Экспертиза может проводиться от имени РАПН и по поручению РАПН ее отдельными структурами. Направления могут быть любыми в рамках политического консалтинга, кроме конфиденциальных разработок.

Основными предполагаемыми направлениями экспертно-аналитической деятельности РАПН, по мнению руководства и членов ассоциации, могут быть:

- ведение избирательных кампаний, политическое консультирование, PR и GR;
- политический менеджмент;
- мониторинг текущей политической ситуации;
- информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов власти федерального, регионального и муниципального уровней;
- консультирование структур бизнеса;
- урегулирование конфликтов (межнациональных, межконфессиональных и т.п.);
- развитие информационных технологий;
- подготовка публичных выступлений лицам, принимающим решения, по значимым вопросам;
- формирование эффективного механизма межсекторного взаимодействия;
- решение проблем демократизации, построения гражданского общества;
- проблемы реформирования органов власти;
- обеспечение мировой, национальной, информационной безопасности;
- отношений России с другими странами;
- содействие публичности и открытости деятельности органов власти и местного самоуправления;
- консультации по актуальным проблемам публичной политики;
- выработка правил и стандартов, этических норм для экспертов и аналитиков в прикладных политических исследованиях.

Формат предполагаемого **аналитического продукта** должен быть **кратким, с конкретными рекомендациями.**

А. Никитин **предлагает готовить для министерств и ведомств аналитические записки или доклады РАПН, выпускаемые отдельными брошюрами тиражом 100-500 экз. в типовых узнаваемых обложках с символикой РАПН.**

РАПН может готовить альтернативный доклад о состоянии гражданского общества. «Думаю, что это будет крайне важно», – *считает А. Петров.*

По мнению *Ш. Какабадзе***, были бы полезны «ежегодный доклад о состоянии рынка экспертно-аналитических услуг, рекомендации по обеспечению прозрачности этого рынка, формулированию критериев отбора экспертов, критериев успешности экспертной деятельности».**

Предполагается, что в будущем разрабатываемый РАПН аналитический продукт будет продвигать по самым разнообразным каналам, в том числе через специальный печатный орган РАПН (журнал или бюллетень) с подпиской, созданный в РАПН пресс-центр, с аккредитацией при нем представителей ведущих аналитических подразделений государственных органов и изданий.

Руководством и членами РАПН в ходе опроса были высказаны и конкретные рекомендации по разворачиванию экспертно-аналитической деятельности Ассоциации. Среди последних:

1. Необходимость специального анализа потенциала РАПН.

«Существование организаций, оказывающих информационно-аналитические или консультативные услуги, определяется законами рыночной конкуренции. Чтобы выйти на этот рынок, нужно провести маркетинговое исследование, чтобы быть конкурентоспо-

V Всероссийский конгресс политологов
«ИЗМЕНЕНИЕ В ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИКА ИЗМЕНЕНИЙ: стратегии, институты, акторы»
пройдет в Москве 20-22 ноября 2009 г.

Запланированы пленарные, тематические, специальные заседания, «круглые столы», семинары.

Состоятся заседания более 20 исследовательских комитетов (ИК) РАПН: по изучению идей и идеологий в публичной сфере, сравнительной политологии, политической психологии, по правам человека, по институциональным исследованиям, по политическому анализу, политической элитологии, политической коммуникативистике и др.

В частности, ИК по публичной политике и управлению рассмотрит проблемы взаимодействия гражданского общества и органов власти, исследует гражданское участие как способ политического влияния.

В поле зрения членов ИК по публичной политике и гражданскому обществу окажутся особенности политической конфликтности социума.

Эволюция региональных политических режимов и института губернатора станет предметом исследования ИК по политической регионалистике.

В центре внимания членов ИК по мировой политике будет внешняя политика России и зарубежных стран. ИК по геополитике и безопасности рассмотрит геостратегическую составляющую геополитики, глобальные конфликты и политические процессы.

Инициативная группа «Исследовательский комитет РАПН по проблемам политического управления» в числе других обсудит доклады профессоров РАГС В.С. Комаровского – «Политика развития и модели государственного управления» и О.Ф. Шаброва – «Социальное разнообразие и пределы эффективного управления обществом».

На Конгрессе пройдут презентации первой в России энциклопедии по правам человека (отв. редактор и председатель ред. совета член-корр. РАН С. Алексеев) и монографии «Диалог цивилизаций» (авторы В. Якунин, С. Сулакшин, В. Куликов, В. Багдасарян).

В программе Конгресса – Форум молодых политиков и собрание молодежного отделения РАПН.

Состоится годовое собрание Российской ассоциации политической науки.

собным и найти заказчиков – заработать профессиональную репутацию» (А. Кулик).

2. Необходимость инициативной группы, аналитического аппарата.

«Стоит в РАПН создать институт независимой научной политической экспертизы и не стучаться в "парадные подъезды" высоких инстанций с надеждой, что на вас милостиво обратят внимание» (Г. Водолазов).

«Для того, чтобы понять, можем ли мы составить кому-то конкуренцию, надо иметь постоянно действующую группу специалистов-экспертов примерно одной квалификации по различным направлениям: исследования партий, гендерные исследования, исследования СМИ, исследования молодежи и т.д., входящих в единый исследовательский центр РАПН» (Л. Тимофеева.)

3. Необходимость найти и занять свою особую, специфическую «нишу» среди других аналитических центров и экспертных структур.

«РАПН может служить экспертным «HUB» и «CLEARING-HOUSE», то есть подсказывать практическим структурам и ведомствам, кто и где среди политологов, институтов и кафедр занимается проблематикой, по которой у них возникли экспертные запросы. При этом РАПН должна практически помогать "сводить" заказчика и эксперта» *(А. Никитин).*

«Возможно, для РАПН подошла бы роль саморегулируемой ассоциации, вырабатывающей правила, стандарты, этические нормы для экспертов и аналитиков в прикладных политических исследованиях» *(А. Титков).*

«Важно соединить выработку аналитического решения и его продвижения через общественные и правовые действия» *(В. Карастелев).*

Первые две задачи решаются в рамках созданной рабочей группы РАПН по организации экспертно-аналитической деятельности Ассоциации. Подробнее о деятельности рабочей группы см. на сайте РАПН (http://www.rapn.ru/?grup=301).

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ, ОБОБЩЕНИЯ И ГИПОТЕЗЫ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Проведенное исследование дает возможность сделать некоторые выводы относительно роли политологического сообщества России в политико-управленческом процессе, которые могут служить также и гипотезами для дальнейших исследований в данном направлении.

Характер экспертно-аналитической деятельности представителей политологического сообщества носит скорее неформальный, неинституционализированный характер (т.е. преобладают личные контакты и неформальные связи с ЛПР, которые во многом и определяют статус, влияние конкретной экспертной структуры или аналитика).

Организованные и/или групповые формы участия представителей политологического сообщества в экспертно-аналитической деятельности более распространены, чем личное участие. Это позволяет увеличивать ресурсы под исследовательскую и/или аналитическую задачу.

Организованные формы объединения политологического сообщества, например в форме аналитического центра, представляются более перспективными с точки зрения эффективности экспертно-аналитической деятельности. Экспертные организации, аналитические центры могут аккумулировать необходимое количество ресурсов для аналитической деятельности, которые довольно затруднительно мобилизовать представителям политологического сообщества, выступающим в личном (или слабо ассоциированном) качестве. Более того, экспертные организации способны осуществлять аналитическую деятельность на постоянной основе, что также дает свои преимущества в сфере экспертного обеспечения политико-управленческого процесса.

РАПН может стать той площадкой, где происходят саморефлексия и мониторинг предложений и рекомендаций представителей политологического сообщества, оценка эффективных и неэффективных (удачных и неудачных) предложений путем обмена мнениями и выработки единых стандартов (возможно, методов) экспертно-аналитической деятельности.

Представителями политологического сообщества по-разному понимается эффективность экспертно-аналитической деятельности. Это и соответствие аналитического продукта определенным «идеальным» качествам, и достижение влияния на политико-управленческие решения, и изменение социально-политической реальности в лучшую сторону. Поэтому проблема оценки эффективности экспертно-аналитической деятельности – отдельная исследовательская задача, для решения которой у РАПН также есть значительный потенциал.

В начале октября состоялся Санкт-Петербургский международный конгресс конфликтологов

«КОНФЛИКТОЛОГИЯ ДЛЯ XXI ВЕКА. НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ. ПРАКТИКА».

Обсуждались теоретико-методологические проблемы современного развития конфликтологии; особенности протекания сложносоставных конфликтов в условиях кризиса; социально-гуманитарные технологии предупреждения и разрешения этнических конфликтов и другие.

Участники секции «Конфликты в сфере государственного управления и коммуникации» рассмотрели вопросы, связанные с предметным позиционированием нового направления общей конфликтологии – государственно-административной конфликтологии, исследовали природу такого явления, как «конфликт интересов», обсудили проблему открытости власти и доступа граждан к официальной информации.