

Александр РАЙКОВ

– доктор технических наук, профессор РАГС, ведущий научный сотрудник ИПУ РАН, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

> *К факторам, препятствующим развитию сетевой экспертной деятельности, можно отнести политическое и лоббистское окружение власти, коррупцию, краткосрочные интересы спонсоров и руководителей финансирующих фондов, а также незаинтересованность адвокатских организаций и сетевых медийных структур в развитии не зависимой от них экспертизы.*

Сетевая экспертная деятельность: препятствия и стимулы

СЕТЕВЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СООБЩЕСТВА

Развитие информационного общества и стратегического планирования в Российской Федерации требует новой организации экспертной деятельности. Она возможна прежде всего благодаря нормативному правовому обоснованию, использованию телекоммуникаций, а также автоматической аналитической и синтетической обработке информации.

В международной практике экспертная деятельность интенсивно развивается, множатся «фабрики мысли», сетевые экспертные и профессиональные сообщества, экспертно-аналитические центры [1]. Во всем мире сейчас насчитывается около 6 тыс. таких центров, в России их пока около 100, в США – 1800.

Подключение экспертных сообществ способствует большей информационной открытости деятельности органов власти (транспарентности) и повышению качества этой деятельности. Речь идет о разработке управленческих решений, упреждении и выявлении потенциальных угроз и рисков, формулировании актуальных проблем и путей их преодоления.

Экспертные сообщества помогают ускорить выполнение следующих задач:

- легитимизацию лоббирования наукоемкого малого бизнеса;
- усиление ответственности тех, кто принимает государственные решения;
- поиск оригинальных идей, неявных факторов, влияющих на развитие социально-экономических событий;
- формирование и контроль программ, оценку материальных и нематериальных активов, проектов, стратегий и т. д.

Основными факторами, стимулирующими сетевую экспертную деятельность, являются: развитие сетевых коммуникаций, потребность в независимой экспертизе, уменьшение монополии власти на информацию, рост политических и экономических проблем, увеличение численности сотрудников государственного аппарата, рост влияния гражданского общества на принятие государственных решений, потребность в своевременной и оригинальной инфор-

мации, приверженность принципам социальной ответственности.

К факторам, препятствующим развитию сетевой экспертной деятельности, можно отнести: политическое и лоббистское окружение власти, коррупцию, краткосрочные интересы спонсоров и руководителей финансирующих фондов, а также незаинтересованность адвокатских организаций и сетевых медийных структур в развитии не зависимой от них экспертизы.

Для прежней, досетевой, организации экспертной работы характерны:

- ограниченность диалоговых процедур взаимодействия экспертов;
- неумеренность использования процедур голосования, усреднений и численных оценок, что приводит к нивелированию нужных идей, снижению ответственности экспертов;
- отсутствие серьезной подготовки экспертов для работы в больших и территориально распределенных экспертных сообществах;
- дефицит процедур быстрого достижения согласия экспертов относительно целей и путей действий;
- ограниченность возможностей автоматизированных аналитических и прогнозных инструментариев.

При разработке нормативной правовой базы и механизмов формирования сетевых экспертных сообществ планируется повышать роль экспертов в государственной и корпоративной деятельности, более четко определять их статус, мотивацию, обеспечивать защиту информации. Эксперту предоставляется возможность включаться в процесс принятия государственных решений с расширением прав и ответственности, при сохранении обязательной для экспертной деятельности независимости.

Сетевые экспертные процедуры реализуются в различных технологических режимах, например:

- получение комментариев экспертов по запросам;
- анкетный опрос экспертов с использованием шкальных оценок;
- экспертный (проблемный и текущий) мониторинг ситуации;
- экспертный мозговой штурм;
- сетевое стратегическое совещание или конгресс;
- экспертная самоорганизация сетевого сообщества.

Для сетевого взаимодействия особенно важны взаимодоверие, добросовестность и взаимопонимание.

НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА

В настоящее время экспертные решения носят, как правило, рекомендательный и вспомогательный характер, принимаются в форме заключений, предложений и обращений. Экспертная деятельность в России регулируется несколькими десятками нормативных правовых документов, включая федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Опыт, в том числе судебный, организации экспертной деятельности накапливается в таких сферах, как:

- экспертиза общегосударственных мер и решений;
- контроль органов государственной власти;
- антикоррупционная деятельность;
- судебная экспертиза, арбитражная практика;
- аудиторская деятельность;
- законодательная деятельность;
- деятельность саморегулируемых организаций;
- отраслевая экспертиза.

Вместе с тем нормативное правовое обеспечение экспертной деятельности нуждается в модернизации, особенно с учетом стратегического и сетевого контекста. Это относится прежде всего к мотивации, социальной и юридической ответственности, открытости, защите интеллектуальной собственности.

По всей видимости, требуется более четко определить понятие «*добросовестность*». В Концепции развития гражданского законодательства [2] предлагается признать добросовестность в качестве одного из принципов гражданского права. Принципу добросовестности должна подчиняться и оценка прав и обязанностей сторон при организации экспертной деятельности. Однако Концепция не содержит определения понятия «*добросовестность*» [3].

Мы предлагаем трактовать понятие «*добросовестность*» как нравственно-приемлемое поведение участников экспертных процедур, соответствующее сложившемуся представлению в обществе о целостности, пользе и вреде. Применительно к экспертам в этом контексте целесообразно разработать специальный федеральный *Этический кодекс экспертной деятельности*.

Среди формальных признаков оценки этичности действий эксперта в конкретной обстановке могут быть сведения о его информированности по принимаемым им во внимание обстоятельствам. Могут быть также другие признаки, позволяющие судить о преднамеренности или непреднамеренности действий экспертов. Нравственность поведения участников социума, в контексте которого осуществляется экспертная деятельность, целесообразно оценивать с учетом отмеченных в статье Президента РФ «Россия, вперед!» присущих нашему обществу свойств, с которыми модернизацию не осуществишь: умственную, душевную и физическую лень, государственный патернализм (массовое иждивенчество), пьянство, пренебрежение ценностью человеческой жизни, вековую отсталость, коррупцию [4].

Чтобы быть эффективным, эксперт должен уметь брать на себя *ответственность*. Если в отношении методологического и практического руководства экспертной деятельности нужна максимальная централизация, то в отношении ответственности за вклад в решение конкретных проблем нужна возможно большая децентрализация. Ответственность экспертов во многом определяется их правовым статусом, включенностью в реальные процессы принятия решений, обязательствами, которые эксперты на договорной основе

берут на себя, и той долей ответственности (материальной, статусной, моральной), которые юридически несут эксперты. Ведь они могут ошибаться, например, недооценить внешне «ничтожный», но очень важный фактор, или, наоборот, придать излишне большое значение общезначимому фактору.

Экспертные роли различны. Специалист вправе давать рекомендации (в виде идей, мыслей, соображений) и практически не нести при этом ответственность за их реализацию. Он также может по договору в конкретном случае взять на себя определенные обязательства по компенсации возможного ущерба с учетом планируемых рисков, нести финансовую и имущественную ответственность. Однако это чревато снижением его творческой активности.

В любом случае эксперт несет *социальную ответственность*. Можно выделить несколько ее видов: юридическую, профессиональную, репутационную и другие, нуждающиеся в более четкой регламентации. Основанием юридической ответственности может выступать правонарушение, за которое эксперт должен понести наказание (например, штраф). Однако угроза наказания порождает страх, эксперт начинает проявлять осторожность. Тем не менее с развитием в России правовых механизмов лоббирования, борьбы с коррупцией такой, негативный, подход к толкованию ответственности имеет право на жизнь. И все же в контексте принципа добросовестности для экспертной деятельности, как нам представляется, целесообразно рассуждать в русле *позитивной ответственности*.

Профессиональная ответственность эксперта подтверждается его знаниями, опытом и востребованностью. Он должен понимать цели и задачи экспертной оценки, обладать компетенцией (профессиональной и квалиметрической), заинтересованностью, деловитостью, объективностью, определенными психофизиологическими особенностями, отвечать специальным требованиям (например, быть креативным, активным)[5].

Эксперт может быть подключен к работе на долговременной основе в качестве генератора идей, и тогда его рекомендации и соображения обычно составляют незначительный вклад в общие решения. В этом случае основную ответственность за принятие решения несет, как правило, конечный пользователь, а эксперт – только моральную, профессиональную, репутационную.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Управление правами на информацию, предоставляемую экспертами, регулируется согласно части IV Гражданского кодекса РФ от 18.12.2006 № 230-ФЗ. Полнота авторских прав и прав на интеллектуальную собственность на все материалы, предоставляемые экспертами, за исключением особо оговоренных случаев, принадлежит экспертам.

Когда информация предоставляется экспертами на возмездной основе (что определяется соответствующим договором), право интеллектуальной собственности на экспертную продукцию, созданную в результате реализации групповых экспертных процедур, может (по договоренности) переходить к заказчику, в том числе когда интеллектуальная собственность оформлена экспертом на себя установленным порядком (патенты, публикации и пр.).

Инструментальные средства позволяют высказывания и вербализованные идеи экспертов документировать, что обеспечивает увеличение возможностей защиты интеллектуальной собственности. Вместе с тем работа в информационном пространстве, в информационно-телекоммуникационной среде предполагает развитие нормативного правового обеспечения.

Так, дополнительного правового урегулирования требуют вопросы защиты прав экспертов на интеллектуальную собственность. Имеются в виду: результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств государственного бюджета; право на вознаграждение за использование служебных произведений и «иных» интеллектуальных прав; распоряжение одним из правообладателей частью совместного объекта интеллектуальной собственности; уточнение понятия и использование «единой технологии» и др.

Требуется модернизация правового режима, обеспечивающего защиту прав экспертов на интеллектуальную собственность, полученную в результате уникального сетевого процесса интеллектуальной деятельности.

С согласия заказчика-ведомства эксперту может быть предоставлено право на патентованные изобретение и открытия и сохранение этого права собственности при особом условии предоставления безвозмездной лицензии для ее возможного использования ведомством. Государство должно иметь право на патент или изобретение, если работа проводилась для нужд особого назначения. Эксперт может передавать право на патент государству, сохраняя за собой право безвозмездной лицензии. Усиление системы защиты интеллектуальной собственности благотворно влияет на раскрепощение творческой деятельности.

НЕМАТЕРИАЛЬНАЯ МОТИВАЦИЯ ЭКСПЕРТОВ

Сетевая экспертная деятельность способствует постоянному росту *мотивации экспертов*, особенно нематериальной (косвенной), что принципиально важно для осуществления креативных процедур. Их несколько.

1. *Участие в подготовке управленческих решений.* Расширение прав и повышение ответственности экспертов усиливает их роль в подготовке нормативных документов, положительно влияет на востребованность творческого труда, снижает безработицу среди интеллектуалов. Происходит легитимизация лоббирования малого наукоемкого бизнеса и, как следствие – ускорение модернизации страны, улучшение качества жизни значительной части населения, увеличение налогопоступлений в государственный бюджет.

2. *Рост личной репутации*. Участие в работе экспертного сообщества объективирует оценку деятельности экспертов, делает результат их работы наглядным, включает в реальную экономику. Отражение в оценочных данных по работе эксперта его достоинств и недостатков усиливает транспарентность деятельности экспертного института и, как следствие, способствует формированию позитивного имиджа экспертов.

3. *Оценка эксперта за счет участия в рейтинговании*. Мотивационную роль может сыграть своевременная и качественная оценка эффективности труда члена экспертного сообщества с помощью системы рейтингования экспертов. Характеристики деятельности экспертов могут быть систематизированы по трем блокам:

- целостность взгляда на проблемы, опыт (доверие к эксперту, социальная ответственность, капитализация экспертной компании и др.);
- нематериальный актив, эмоциональный потенциал (интеллектуальная собственность эксперта, деловая репутация его компании, научная деятельность, инновационность, креативность, лидерские начала и др.);
- управление знаниями (организация работы, проектный, процессный подход, скорость адаптации к новым запросам, самосовершенствование, образование, преподавание, итоговая результативность экспертной деятельности и др.).

4. *Получение эксклюзивной аналитической информации*. Эксперт получает доступ к эксклюзивной и достоверной информации от органов государственной власти и местного самоуправления, включая информацию с корпоративных сайтов министерств и ведомств, прогнозные расчеты, результаты групповых экспертных процедур.

5. *Бесплатное получение аналитико-вычислительных услуг*. Членам экспертного сообщества предоставляются услуги по информационно-технологической поддержке аналитической и прогнозной деятельности. Пакеты прикладных программ, распространяемые на мировом рынке, могут стоить от нескольких тысяч до сотен тысяч долларов. Существуют методики и технологии, которые носят эксклюзивный характер, имеются только в макетном исполнении и на рынке не распространяются. К ним относятся методы организации стратегических совещаний и конгрессов, сетевых мозговых штурмов, опросов по семантическим шкалам, интеллектуальных информационных технологий, методики ускорения творческой деятельности (алгоритмы решения изобретательских задач, когнитивного моделирования, логико-эвристические методы и пр.). У членов экспертного сообщества появляются возможности прибегать к этим техникам по принципу коллективного пользования без закупки дорогостоящей лицензии на программный продукт и при высокопрофессиональной консультационной поддержке.

6. *Аккредитация, удостоверения, знаки отличия.* Аккредитация эксперта осуществляется высшими органами государственной власти по установленному порядку, эксперт включается в состав «Реестра экспертов», благодаря чему растет его репутационный потенциал. Членам экспертного сообщества могут выдаваться удостоверения международного эксперта, эксперта высших органов государственной власти, нагрудные клубные знаки отличия, членские карточки.

ФОРМИРОВАНИЕ СЕТЕВОГО ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА

Участвовать в экспертной деятельности должно как можно больше опытных, глубоко погруженных в разнообразные тематические области знаний и виды деятельности людей, хорошо осведомленных о специфике реальной жизни на местах. Экспертное сообщество формируется из представителей органов государственной власти и местного самоуправления; бизнеса, предприятий и некоммерческих организаций; частных экспертов (фрилансеры); научных и образовательных организаций; политических партий, общественных организаций; институтов гражданского общества и т. д.

При этом если для представителей органов государственной власти и местного самоуправления возможны директивные формы возложения на служащих обязанностей экспертов, то для всех без исключения экспертных организаций и частных экспертов необходима внутренняя мотивация, способствующая генерации творческой активности.

При формировании экспертного сообщества поощряется активность, связанная с самоорганизацией новых групп (виртуальных, временных). Они могут быть сформированы под конкретный проблемный вопрос из различных экспертных или профессиональных сообществ. При подборе экспертов учитываются следующие характеристики:

- индивидуальные знания и опыт по определенной тематике, согласно тематическому классификатору;
- индивидуальные характеристики, отражающие личные мотивации, интересы, потребности;
- параметры деятельности, в которых проявляется экспертная активность;
- уровень удовлетворения от экспертных действий и решения проблем;
- восприимчивость и адаптивность к внешней среде (динамике рынка, принятым «непопулярным» решениям).

Для решения конкретных проблем из аккредитованных экспертов формируются экспертные группы. Члены группы обычно равноправны. Кроме того момента, когда решается конкретная проблема. Здесь эксперты должны работать по группам, а их взаимодействие управляться модератором.

Любая проблема нуждается во всестороннем и взвешенном рассмотрении. Поэтому экспертная группа под каждое исследование подбирается по принципу полного охвата проблемы (касается ли она политики, экономики, социальной сферы или технологий). Из

экспертного сообщества надо выбрать тех, кто управляет и регулирует, производит продукцию и услуги, а также тех, кто их потребляет.

Состав экспертных групп может зависеть от того, какому способу решения проблемы отдано предпочтение. А это делает тот, кто задает вопросы, т. е. модератор. Но эксперта не обрекают на пассивный путь. Он сам может задавать вопросы и получать ответы внутри своей группы. Число сетевых экспертов в ней не должно превышать 9–12 человек, иначе работа группы окажется неуправляемой. Коллектив должен быть временно обособленным, пересечение с другими группами следует контролировать.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Существующих сегодня финансовых механизмов и законодательства (скажем, регулирующего поставки товаров и услуг для государственных нужд) недостаточно для поддержки эффективной работы экспертного сообщества. В определенной части складывающейся федеральной контрактной системы [6] целесообразна ее модернизация, а в типологии контрактов необходимо выделение их особого вида – на оказание экспертных услуг (*экспертных контрактов*). Дело в том, что экспертные услуги значительно отличаются от традиционных спонтанностью и оперативностью формирования государственного заказа на экспертную услугу, неопределенностью оценки таких параметров, как интеллектуальная собственность, результативность, надежность, полезность, рискованность, ответственность, добросовестность, независимость и т. д.

При создании финансового механизма экспертной деятельности особого внимания заслуживают следующие положения:

- создание вертикально-интегрированной системы поддержки экспертной деятельности в органах государственной власти в контексте реализации стратегического управления;
- выделение особого раздела права – федерального экспертного контрактного права, регулируемого Гражданским кодексом;
- ответственность представителей органов государственной власти за использование экспертной информации;
- налоговое стимулирование развития спонсорского аккумулятивного фонда независимой поддержки экспертной деятельности;
- недопустимость установления контрактных отношений между аффилированными юридическими структурами и физическими лицами;
- долевое участие сторон в покрытии издержек и рисков между государственным заказчиком и экспертной компанией (подрядчиком);
- четкие регламенты отбора экспертов, включая юридических лиц, на получение федерального контракта;
- распределение интеллектуальной собственности;
- повышение престижности государственного заказа на масштабные, предсказуемые и выгодные экспертные услуги;
- возможность использования федерального экспертного контракта в качестве инструмента залога;
- разработка идентификационной и платежно-расчетной интеллектуальной и пластиковой «Карты эксперта»; билинговой системы гонорарной оплаты услуг эксперта (услуга по телефону, SMS);
- многоэтапность (как минимум двухэтапность) конкурсных процедур (подготовка конкурсной документации, выбор претендента и др.).

При этом механизм формирования государственного заказа на сетевую экспертизу должен определяться на основе нескольких потоков информации: от органов государственной власти, научных организаций, бизнес-сообщества и других участников экспертной деятельности. Тем самым все они включаются в процесс принятия государственных решений, и, как следствие, растет их мотивация.

ПОДГОТОВКА ЭКСПЕРТОВ

Эксперт, вошедший в «Реестр экспертов», хорошо ориентируется в своей профессиональной области, следит за новостями, участвует в клубной деятельности, выступает на конференциях, консультирует. Вместе с тем работа нескольких экспертных групп в сети требует дополнительных знаний по синхронизации взаимодействия и улучшению взаимопонимания. Для этого необходима дополнительная подготовка. Ее объем зависит от того, кем является эксперт – государственным или корпоративным руководителем, модератором, групповым лидером и т. д., а затрачиваемое на нее время может составлять 12–60 часов. Каждый год знания, например, в сфере законодательства, должны обновляться.

Дополнительное обучение может происходить не только очно, но и дистанционно. Главное, чему эксперта нужно учить, так это организации группового сетевого анализа ситуации, согласованному формированию управленческих решений, проведению сетевых экспертных процедур. В курс обучения входят политология, социология, математика, физика, менеджмент, решение неустойчивых задач, управляемый хаос, квантовая семантика и т. п., но преподаются они в доступной форме.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Итак, резюмируем. Для развития сетевой экспертной деятельности в интересах эффективного государственного управления целесообразно модернизировать нормативную правовую базу поддержки сетевой экспертной деятельности, уделив особое внимание добросовестности, ответственности и нематериальной мотивации экспертов, а также совершенствованию контрактной системы и учета интеллектуальной собственности.

Методологический и технологический базис сете-

вой экспертной деятельности нуждается в инструментарии, способном ускорить взаимопонимание территориально распределенных экспертов, выявить неявную информацию путем анализа сетевых сообщений и обеспечить устойчивость и целенаправленность сетевых экспертных процедур.

Литература

1. *Райков А.Н.* «Экспертократия» как инструмент лоббирования // Президентский контроль. 2010. № 3. С.26-30.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / Вступит. ст. А.Л. Маковского. М.: Статут, 2009.
3. *Богданова Е.Е.* Добросовестность и право на защиту в договорных отношениях: монография / М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
4. Российская газета. 2009. № 4995 (171). 11 сентября.
5. ГОСТ 23554.0-79 (23554.2-81). Экспертные методы оценки качества промышленной продукции. Основные положения. М.: Государственный комитет СССР по стандартам. 63 с.
6. *Рубвальтер Д.А.* О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. 2010. № 4. С.4-13.

Руслан КОРЧАГИН

Совершенствование правотворческого процесса в военно-социальной сфере. Концептуальный подход

Одним из способов повышения эффективности в рассматриваемой сфере является детальная проработка механизмов государственного управления, позволяющих получить результаты с наименьшими для общества затратами. Управляющее воздействие государственных органов власти осуществляется на основе правового регулирования. Как отмечает И.Н. Барциц: «Основным структурным элементом процессов государственного управления являются правовые нормы, а значит, проблематика эффективности государственного управления во многом сводится к рассмотрению эффективности действия права» [1]. Актуальность совершенствования правотворчества в сфере пенсионного обеспечения и социальной защиты военнослужащих, ветеранов и членов их семей определяется противоречиями между необходимостью эффективного государственного управления социальной сферой на основе права и отсутствием соответствующей системы нормативных правовых актов.

Использование прикладных методов системного анализа, в том числе структурное моделирование, под которым понимается научный метод познания, представляющий собой последовательность действий по установлению структурных связей между переменными или элементами исследуемой системы, – один из способов повышения эффективности в различных областях человеческой деятельности. Для разработки концептуального подхода к совершенствованию правотворческого процесса на основе функционально-структурного моделирования было проведено исследование нормативных правовых актов [2], регулирующих пенсионное обеспечение и социальную защиту военнослужащих, ветеранов и членов их семей, с целью выявления в них терминов, приближенных к понятию «система». Анализ выявил использование идиоматических конструкций «система пенсионного обеспечения», «система социального обеспечения», но в нормативных правовых актах отсутствует определение как организационной и функциональной структур этих систем, так и целей их функционирования.

Термин «система пенсионного обеспечения» определяется в Постановлении Правительства РФ от 07.08.1995 г. № 790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» [3], однако определение всей совокупности обязательных атрибутов этой системы отсутствует. Неполнота дефиниции не позволяет использовать данный нормативный акт при создании адекватной модели упомянутой системы.

Представляется целесообразным для разработки эффективных нормативных правовых актов, наряду с методами законодательной техники, применять и методы системного анализа, в том числе структурное моделирование.

Нами предпринята попытка сконструировать контекстную диаграмму модели правотворческого процесса и показать возможность применения методологии структурного анализа и проектирования для разработки модели деятельности по социальной защите военнослужащих, ветеранов и членов их семей.

Для начала необходимо определить понятия «правотворческая деятельность» и «правотворческий процесс».

Как пишет С.В. Бошно: «Правотворческая деятельность представляет собой разновидность профессиональной юридической деятельности … объективированную в официальных актах, опосредованную правом, интеллектуально-волевую, управленческую, производственно-трудовую деятельность компетентных учреждений и организаций, которая осуществляется в определенных процедурно-процессуальных формах с помощью специальных юридических действий и операций, способов и средств, направленную на решение общественных задач и функ-

Руслан КОРЧАГИН – руководитель группы координации научных исследований ИНИИ РАГС, кандидат технических наук, доцент