DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-71-75

Еще раз об экспертах, независимой экспертизе и экспертных советах

МАКСИМ СЕРГЕЕВИЧ САФОНОВ, **доктор экономических наук, профессор, руководитель группы советников Российская академия наук (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинский проспект, 14). E-mail: safonov@presidium.ras.ru**

МАРАТ РАМИЛЕВИЧ БИКТИМИРОВ, **кандидат технических наук, ответственный секретарь Экспертного совета по дебюрократизации в сфере науки и образования Комитета по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, генеральный директор Национальная ассоциация исследовательских и научно-образовательных электронных инфраструктур «Е-АРЕНА» (Российская Федерация, 119119, Москва, Ленинский проспект, 42). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com**

Аннотация: Статья продолжает развернувшуюся в последнее время в обществе активную полемику вокруг организации экспертной деятельности в России. Наряду с терминологической неоднозначностью в этой предметной области имеются существенные проблемы, связанные со статусом эксперта, его независимостью, с общей девальвацией экспертного мнения. Особой критике как со стороны общественности, так и со стороны государства подвержена деятельность экспертных советов, сформированных при органах исполнительной власти. При этом обращают на себя внимание вопросы участия научного сообщества в независимой экспертизе инициатив программ, проектов и решений. Не случайно перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по науке и образованию предусматривает внесение в законодательство страны изменений, предусматривающих понятие «научная (научно-техническая) экспертиза», установление критериев и механизмов проведения этой экспертизы, а также правил осуществления мониторинга и оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований на государственную поддержку научных исследований и разработок.

Ключевые слова: экспертиза, экспертный совет, исполнительная власть, законодательство, наука, просвещение, академия, общество, ассоциация

Статья поступила в редакцию 26 августа 2021 года.

Сафонов М.С., Биктимиров М.Р. Еще раз об экспертах, независимой экспертизе и экспертных советах. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 71–75.

ONCE AGAIN ABOUT EXPERTS, INDEPENDENT EXPERTISE, AND EXPERT COUNCILS

MAXIM SERGEEVICH SAFONOV, **Doctor of Sci. (Economics), Professor, Head of the Group of Advisers Russian Academy of Sciences (14, Leninsky prospect, Moscow, 119991, Russian Federation). E-mail: safonov@presidium.ras.ru**

MARAT RAMILEVICH BIKTIMIROV, **Candidate of Sci. (Technical Sciences), Executive Secretary of the Expert Council on Debureaucratization in the fields of Education and Science, Committee on Education and Science of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, CEO National Association of Research Scientific and Educational Electronic Infrastructures «E-ARENA» (42, Leninsky prospect, Moscow, 119119, Russian Federation). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com**

Abstract: The article examines the recent active public debate concerning the organization of expert activity in Russia. Along with terminological ambiguity in this area, there are significant issues related to the status of the expert, expert's independence, and the general devaluation of expert opinion. The activity of expert councils formed under the executive authorities is subject to particular criticism both from the citizens and the state. At the same time, special attention is paid to the participation of the scientific community in the independent expertise of programs, projects, and decisions. In this connection, according to the results of the meeting of the Council on education and science, the list of instructions of the President of the Russian Federation provides for the introduction of amendments into the legislation concerning the concept "scientific (scientific-technical) expertise". It is necessary to establish the criteria and mechanisms for this expertise, as well as the rules for monitoring and evaluating the effectiveness of budgetary allocations for state support of scientific research and development.

Keywords: expertise, expert council, executive power, legislation, science, education, academy, society, association

The article was received on August 26, 2021.

Safonov M.S., Biktimirov M.R. Once again about experts, independent expertise, and expert councils. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 71–75.

Введение

Все практические действия начинаются с гипотез и сомнений, а признание убеждений происходит посредством априорного и научного методов, а также метода власти авторитетов – экспертов, где основным критерием является достижение практического успеха, а полезность и целесообразность должна обосновываться экспертными институтами с учетом интересов общества [Пирс, 2000].

Создание консультативных органов является вполне разумным способом усиления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, инструментом, позволяющим представителям разных социальных и профессиональных групп, не имеющим непосредственного отношения к вопросам государственного управления, принимать участие в обсуждении ключевых инициатив и корректировке отдельных решений.

Роль консультативных органов и реформа общественных советов

Именно на это была направлена реформа общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Она предусматривала унификацию правил формирования советов, привлечение общественных организаций и Общественной палаты РФ к участию в их создании и повышение независимости от властных структур (см. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Однако, как показывает практика, представители общественных советов, чья основная функция зачастую сводится к осуществлению общественного аудита, далеко не всегда имеют достаточные компетенции, относящиеся к сфере ведения соответствующего органа исполнительной власти [Дьякова, 2018. С. 189–191].

К сожалению, это одна из причин, по которой в России значимость консультативных органов чиновниками разного уровня традиционно приуменьшается. Однако по той же причине при государственных структурах наряду с общественными советами, как правило, действуют экспертные советы, состоящие из специалистов, обладающих обширными знаниями и опытом, необходимым для проведения консультаций, аналитических исследований и экспертиз по широкому кругу специфических отраслевых вопросов. Более того, сегодня практически все органы государственной власти Российской Федерации имеют собственные экспертные советы, а иногда даже экспертные учреждения [Нестеров, 2014].

Экспертный совет, его задачи и компетенции

Предмет деятельности и задачи Экспертного совета в целом были сформулированы в Постановлении Правительства РФ от 26 июля 2012 года № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации», где Экспертный совет является совещательным органом и создается для организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правительственных, межведомственных комиссий и советов, а также с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства Российской Федерации и по его поручению – с федеральными органами исполнительной власти. Одной из основных задач Экспертного совета является обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, результатов их исполнения, а также экспертного мнения по вопросам компетенции Экспертного Совета.

Если же посмотреть на зарубежный опыт, то там формирование обширной экспертной базы считается определяющим условием обеспечения устойчивого развития национальной экономики и успешного функционирования государственного аппарата. Реализация подобных стратегий происходит даже на уровне наднациональных объединений. Так, в 2016 году Совет Европейского союза подготовил рекомендации по созданию Национальных советов по вопросам производительности в странах-членах[1]. В тексте рекомендаций отмечается, что решением проблемы замедления роста экономики является повышение уровня производительности путем применения комплекса хорошо сбалансированных политических решений, влияющих на динамику производительности и конкурентоспособности. Анализом последствий этих решений с целью обеспечения бесперебойного функционирования экономического и валютного союза должны заниматься независимые экспертно-аналитические структуры – Национальные советы по вопросам производительности[2].

Подобный наднациональный опыт координации деятельности независимых консультативных органов является отличным примером эффективной организации работы экспертных советов, базирующейся на единой правовой и концептуальной основе. Следует предположить, что и в нашей стране задача формирования единой управляющей системы, ответственной за эффективную организацию работы экспертных советов и формирование развитого экспертного сообщества Российской Федерации, является столь же важной и актуальной.

Развитие экспертного сообщества, его эффективность

Однако на этом пути существует целый ряд непре-

1 COUNCIL RECOMMENDATION of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A32016H0924%2801%29

2 European Commission, National Productivity Board. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards_en

одоленных барьеров, мешающих представителям экспертного сообщества принимать активное участие в работе консультативных органов, что, в свою очередь, существенно снижает их эффективность. Основная проблема заключается в том, что функции экспертных советов не достаточно четко определены, а значит, не вполне ясно, какими полномочиями наделены члены этих советов. К сожалению, в Российской Федерации пока нет единого документа, регламентирующего порядок учреждения и принципы функционирования экспертных советов при органах государственной власти.

Заметим, что в США с 1972 года формирование совещательных органов регулируется федеральным законом – Актом о федеральных консультативных комитетах (The Federal Advisory Committee Act, FACA) [Дьякова, 2018. С. 190]. В России же каждый орган исполнительной власти имеет право создавать экспертные советы по своему усмотрению, исходя из своих текущих целей и задач, что является первопричиной большинства проблем российских экспертных советов. В частности, это приводит к тому, что в состав экспертных советов зачастую входят представители органов государственной власти, ответственные за учреждение самих этих советов, что в конечном итоге полностью сводит на нет какую-либо возможность объективной, научно обоснованной оценки деятельности профильного ведомства. При этом требования, предъявляемые к лицам, назначаемым в экспертные советы, могут быть совсем не связаны с наличием практического опыта внедрения передовых научных разработок, участием в крупных исследовательских проектах или хотя бы ведением научно-исследовательской деятельности.

Опять обратимся к зарубежному опыту. В Германии, например, существует запрет на включение государственных служащих и лиц, имеющих непосредственное отношение к государственным структурам и отраслевым ассоциациям, в состав некоторых экспертных советов. В частности, это правило применяется к Консультативному совету по глобальным изменениям при правительстве ФРГ (WBGU)[3]. Эта мера помогает снизить влияние, оказываемое органами государственной власти, на представителей академической среды, вовлеченных в обсуждение различных государственных программ. В этой связи стоит упомянуть и о практике передачи права назначения отдельных лиц в состав экспертных советов непосредственно главе государства, парламенту, центральному банку, научным, общественным и иным организациями. Таким образом, например, формируется состав Национального управления здравоохранения Франции – главной экспертной организации в сфере медицинского обеспечения и фармацевтики страны. Ее председатель и члены назначаются президентом Франции, обеими палатами парламента и Советом по экономике, социальной сфере и окружающей среде (CESE)[4].

Непрозрачность деятельности и информационная закрытость экспертных советов – еще одна наша характерная черта. Многие из них слабо или вообще не представлены в информационном пространстве. Отчасти это обусловлено отсутствием юридически оформленной подотчетности какому-либо органу государственной власти, не входящему в состав правительства, например парламенту или счетной палате.

Наконец, для случая, когда у экспертных советов появляются какие-либо предложения или замечания к своему профильному ведомству, не существует законных процедур, обязывающих это ведомство реагировать на полученные предложения и замечания. Другими словами, результат экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой экспертным советом, потенциально может оказаться невостребованным или просто быть проигнорирован.

Координация деятельности экспертных советов и формирование структурно устойчивой системы

В сложившейся ситуации формирование структурно устойчивой системы и утверждение ее правового статуса, позволяющего разрабатывать понятные и приемлемые стандарты создания и функционирования экспертных советов, является одним из условий формирования развитого экспертного сообщества.

Не вызывает сомнений, что координацию деятельности экспертных советов и определение общих правил их формирования полноценно может осуществлять Российская академия наук, обладающая всеми необходимыми атрибутами научной экспертизы, обширной научно-исследовательской инфраструктурой и огромным опытом осуществления масштабных научно-практических проектов для органов государственной власти. В Федеральном законе от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 года) «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в статье 7 «Основные задачи и функции Российской академии наук», прямо указывается на эти функции:

– «экспертиза научно-технических программ и проектов. Требования к научно-техническим программам и проектам, подлежащим направлению на экспертизу в Российскую академию наук, и порядок направления на такую экспертизу устанавливаются Правительством Российской Федерации;

– предоставление научно-консультативных услуг государственным органам и организациям, осуществление экспертных функций;

– изучение и анализ достижений мировой и российской науки, выработка рекомендаций по их использованию в интересах Российской Федерации».

3 Germany Advisory Council on Global Change, Current members of the Council (2020–2024): https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/current-members-of-the-council

4 HAS Board. https://www.has-sante.fr/jcms/c_415961/en/organisational-structure

Более того, экспертные функции РАН, правила и регламенты проведения научных экспертиз определены целым рядом нормативных актов Правительства РФ: в Постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2018 года № 1781 «Об осуществлении федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями); в Постановлении Правительства РФ от 8 апреля 2009 года № 312 «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» (с изменениями и дополнениями); в Постановлении Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 718 «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук»» (с изменениями и дополнениями) и т.д.

Однако сначала необходимо окончательно установить статус РАН и перечень ее полномочий. Российская академия наук, с одной стороны, выглядит как главный отечественный «храм науки», а с другой – имеет слабо выраженные признаки органа государственной власти. Академия наук несет бремя ответственности и за развитие фундаментальных исследований в соответствующей области науки, и за состояние исследований в учреждениях и научный уровень их результатов, и за разработку предложений по ускорению научно-технического прогресса, социально-экономического и духовного развития общества, и за эффективность международного научного сотрудничества, а отчитывается о своей работе перед президентом, председателем правительства и парламентом [Луценко, 2019. С. 93–104]. Но при этом Академия не обладает полноценным научным суверенитетом, финансовой независимостью и возможностью оказывать непосредственное влияние на государственную политику в научно-технической сфере, выступая сегодня лишь в качестве «падчерицы» Министерства высшего образования и науки РФ. А ведь в большинстве стран мира национальные академии наук обладают таким публично-правовым статусом, который открывает самые широкие возможности для проведения самостоятельной политики в сфере регулирования фундаментальных и прикладных исследований, установления общих стандартов образовательной и научно-исследовательской деятельности, а также активизации инновационного и интеллектуального потенциала страны.

Появилась надежда на то, что ситуация все-таки изменится к лучшему. В состав перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию от 8 февраля 2021 года включено требование внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих понятие «научная (научно-техническая) экспертиза», установление критериев и механизмов проведения этой экспертизы, а также правил осуществления мониторинга и оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку научных исследований и разработок гражданского назначения[5]. Предполагается, что роль Российской академии наук будет обозначена более четко и выпукло.

Российская академия наук как главный отечественный координатор экспертно-аналитической деятельности

Итак, решение упомянутых проблем, в том числе в рамках выполнения поручений Президента РФ, позволило бы Российской академии наук укрепить позицию главного отечественного координатора экспертно-аналитической деятельности. Но для повышения репрезентативности экспертных советов, обеспечения их независимого и прозрачного финансирования предлагается шире взглянуть на задачу и обратить внимание на роль других потенциальных участников формирующейся системы управления экспертной деятельностью и, соответственно, спланировать дальнейшие действия. Так, следующим шагом могло бы стать включение в механизм экспертно-аналитического обеспечения некоего общественного объединения или ассоциации.

Такого рода объединения, как правило, создаются для содействия активному внедрению научных достижений в экономику и общественную жизнь, а также закреплению на уровне государственной политики принципа предварительной научной проработки ключевых решений и государственных программ. Наравне с этим они могут выступать и в качестве фондов, аккумулирующих средства своих участников, которые могут быть направлены на просветительскую деятельность, а также на финансирование проектов, представляющих ценность как непосредственно для научного сообщества, так и для государства в целом. Будучи специфическим «научно-исследовательским и просветительским» профсоюзом, такое объединение призвано защищать интересы своих членов и на правах равного их участия оказывать непосредственное влияние на формирование федеральной повестки в сферах, относящихся к научно-технологическому развитию и научно-техническому прогрессу. Не являясь аффилированной стороной, объединение может стать еще одним инструментом независимой оценки эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти.

5 Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию от 8 февраля 2021 года. http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/65416

И снова следует обратить внимание на зарубежный опыт. Британская ассоциация развития науки (с 2009 года – Британская научная ассоциация) – научное общество, часто называемое «неформальным парламентом науки», основанное в 1831 году для содействия продвижению и развитию науки. Ее миссия состоит в том, чтобы привлечь как можно больше людей в область науки путем координации, реализации и контроля различных проектов, которые способствуют достижению этих целей. Характерно, что уже на втором собрании ассоциации сформулированные цели и задачи включали в себя систематическое управление приобретением научных знаний, распространение этих знаний, а также сосредоточение внимания на развитии науки путем устранения препятствий на пути прогресса[6].

Однако общественное объединение с похожими уставными целями существует и в нашей стране, причем тоже довольно давно. В 1947 году было учреждено Всесоюзное общество по распространению политических и научных знаний. Сегодня это возрожденная Общероссийская общественно-государственная просветительская организация «Российское общество “Знание”», одной из основных целей которого является «содействие достижению Российской Федерацией высокого уровня в экономической, социальной, научно-технической сферах, в построении гражданского общества через распространение научных знаний и проведение в широких масштабах просветительской и образовательной работы».

В новой редакции устава этой организации декларированы и такие новые для общества задачи:

– «участие в осуществлении общественного контроля в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений в соответствии с действующим законодательством;

– содействие государственным институтам Российской Федерации в реализации государственной политики, целевых и иных программ, проектов, концепций, совершенствовании законодательства и нормативной правовой базы в сфере просветительской деятельности; организация общественных и государственно-общественных, профессиональных и общественно-профессиональных обсуждений»[7].

Заключение

Возможно, для выполнения этих задач обновленное «Российское общество “Знание”», так же как и его зарубежные коллеги, сможет сформировать единое поле для взаимодействия ученых, исследователей и просветителей, представляющих разные научно-исследовательские, образовательные и специализированные аналитические организации, тем самым открыв простор для сотрудничества между представителями разных научных школ и направлений. Это даст серьезный импульс к активизации как очной, так и сетевой коммуникации внутри научно-образовательной сферы, что, в свою очередь, положительным образом скажется не только на популяризации научного знания, но и на формировании независимого экспертного сообщества.

А при наличии собственного денежного фонда, образованного из средств участников этой организации и поддерживающего в числе прочих экспертную деятельность, у «Российского общества “Знание”» появляется карт-бланш на обладание независимым ресурсом для обеспечения экспертно-аналитической деятельности. В противном случае в стране все-таки придется создать Российскую ассоциацию развития науки, которая эти функции возьмет на себя. Как говорится, свято место пусто не бывает.

6 The British Science Association (BSA). https://www.britishscience-association.org/history

7 Устав Российского общества «Знание». https://www.znanierussia.ru/about/Documents/Устав.pdf

Литература

Дьякова Е.Г. Формирование системы общественных советов при региональных органах исполнительной власти: экспертиза или представительство? // XXI Уральские социологические чтения. Социальное пространство и время региона: проблемы устойчивого развития. Екатеринбург, 2018. № 21. С. 189-192.

Луценко С. О необходимом статусе Российской академии наук как юридического лица публичного права. *Общество и экономика*. 2019. Вып. 6. С. 93-104.

Нестеров А.В. Экспертика: общая теория экспертизы. М.: Типография НИУ ВШЭ, 2014.

Пирс Ч.С. Избранные философские произведения / пер. с англ. яз. М.: Логос, 2000.

References

Dyakova E.G. Formштп a system of community councils affiliated with regional executive authorities: expertise or representation? // XXI Ural Sociological Readings. Social space and time of the region: problems of sustainable development. Yekaterinburg, 2018. No. 21. P. 189-192. In Russian

Lutsenko S. On the necessary status of the Russian Academy of Sciences as a legal entity of public law. *Obshchestvo i ekonomika*. 2019. Issue 6. P. 93-104. In Russian

Nesterov A.V. Expertics: general theory of expertise. Moscow: Tipografiya NIU VShE, 2014. In Russian

Pierce Ch. S. Selected philosophical writings / translated from English. Moscow: Logos, 2000. In Russian