

О НАПРАВЛЕНИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОЦЕССА АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

НАЧАЛЬНИК
АНАЛИТИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ АППАРАТА
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Виктор Дмитриевич
Кривов



В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию в ноябре 2009 года поставлена следующая задача: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии». В наибольшей степени в модернизации на основе демократических ценностей нуждается, по мнению автора, процесс подготовки и принятия государственных решений.

Современный уровень качества принимаемых государством решений нельзя признать удовлетворительным. Прежде всего потому, что многие продекларированные два десятилетия назад цели экономических реформ не были достигнуты. Задача создания эффективного частного собственника как доминирующей фигуры экономики так и не была решена. Мелкий и средний бизнес не получил ни правовой, ни экономической основы для цивилизованной конкуренции. А крупные производства и целые сегменты экономики в результате приватизации заняли монопольное положение на рынках и снизили свою эффективность. В годы благоприятной экономической конъюнктуры не была решена задача модернизации

производственного аппарата, доставшегося от советского времени, не было создано основ для развития высокотехнологичных производств, не проведена диверсификация экономики. В итоге, как сказано в том же Послании Президента: «Мы так и не избавились от примитивной структуры экономики, от унижительной сырьевой зависимости, не переориентировали производство на реальные потребности людей. Привычка жить за счет экспорта по-прежнему тормозит инновационное развитие. Российский бизнес до сих пор предпочитает торговать тем, что создано в других странах, а конкурентоспособность нашей продукции позорно низка».

Во многом это связано с тем, что в отличие от тех стран¹, где системные реформы проводились как воплощение некоторой сознательной стратегии, в России структурные изменения не были следствием какой-либо целенаправленной экономической политики, а явились результатом стихийного приспособления экономики к действиям правительства.

Ни государство, ни российская элита не сформировали «правила игры», взаимные ограничения, договоренности – то есть политические институты в широком смысле слова. Итогом стала слабость демократических институтов принятия решений и опора государства на «ручное управление».

Одним из самых слабых звеньев процесса принятия и реализации государственной политики является неразвитость информационно-аналитического обоснования государственных решений, что и приводит к всевозможным просчетам и ошибкам в экономической стратегии и тактике. Поэтому одним из главных направлений модернизации в государственном управлении является повышение обоснованности принимаемых решений на основе демократизации этих процедур.

¹ В первую очередь это США, Япония, страны Евросоюза, Китай, Индия, Бразилия.

В экономически развитых странах накоплен значительный положительный опыт в части организации принятия макроэкономических государственных решений, а также взаимодействия между лицами, принимающими решения и обслуживающими их аналитическими структурами. Так, наиболее важной особенностью процесса принятия государственных макроэкономических решений в США является то, что все эти решения имеют четко определенный правовой статус, а именно: их перечень и содержание заранее определены соответствующими законодательными актами. В этих же актах заложены и основные требования к аналитическому обеспечению конкретных решений².

В США имеется разветвленная сеть аналитических учреждений, представляющих интересы органов законодательной и исполнительной власти, бизнеса и различных слоев общества, которые участвуют в выработке позиций в отношении макроэкономических решений, которые затрагивают их интересы. Наличие этих учреждений позволяет осуществлять всестороннее, многоуровневое аналитическое сопровождение, учитывающее интересы всех сторон и позволяющее выработать сбалансированное макроэкономическое решение.

Адресатом же материалов аналитического сопровождения макроэкономических решений в России являются лишь органы государственной власти. Широкая общественность практически не информируется об их содержании, что обуславливает закрытость, недемократичность этой важнейшей стадии принятия решений. В США общественность информируется о результатах аналитической деятельности в специальных изданиях аналитических учреждений. Тем самым существует постоянная обратная связь между органами управления и населением, что обеспечивает эффективное управление обществом³.

В последнее время в России сделаны определенные шаги в этом направлении. Первые лица регулярно информируют общество о политике государства путем телевизионных обращений и ответов на вопросы граждан. Например, широко востребованной оказалась такая форма общения с гражданами, как «прямая линия» в телеэфире с Председателем Правительства РФ В.В. Путиным, где затрагиваются насущные проблемы населения нашей страны.

Большинство политиков имеют свои сайты и блоги в Интернете, таким образом идет процесс наращивания «общественных мостов». Но этих форм явно недостаточно. К тому же в этом процессе диалога с обществом практически не участвуют исполнительные органы государственного и муниципального управления. Этот вопрос требует своего решения на законодательном уровне.

Опыт США и других развитых стран позволяет определить направления совершенствования инстру-

ментов и методов обоснования макроэкономических решений для России.

Основными направлениями повышения эффективности обоснования макроэкономических решений следует сделать выявление, согласование и интеграцию интересов государственных институтов и субъектов хозяйствования всех организационно-правовых форм собственности. Это по существу означает формирование механизма обратной связи между субъектами, принимающими макроэкономические решения, и субъектами их реализующими, а также встраивание этого механизма в единую институциональную систему макроэкономического регулирования.

Для становления институциональной системы, соответствующей интерактивному управлению экономическим ростом, государству следует активно развивать такую функцию, как создание четкой и недвусмысленной нормативной правовой базы, обязательной для всех участников хозяйственной деятельности, применение этих правил и контроль за их соблюдением. Необходимо создать гибкую систему сотрудничества граждан, бизнеса и власти, позволяющую учитывать весь спектр интересов участников системы в процессе принятия решений.

Требуется выстроить общественно-правовой механизм обоснования макроэкономических решений, который по своей сущности был бы самостоятельной институциональной системой. Это предполагает прежде всего обязательность проведения двух основных экспертиз: научного обоснования (экспертизы в узком понимании) и публично-правового обоснования решений (экспертизы в широком понимании). Развитый аппарат обоснования решений включает:

- структурированный банк данных с системой управления компьютерными базами данных, содержащий характеристики соответствующих областей регулирования;
- организационную систему каналов и источников получения соответствующей информации;
- штат высококвалифицированных экспертов, привлекаемых к участию в процедуре обоснования и принятия соответствующих решений как на постоянной основе, так и в разовом порядке;
- четко отработанную процедуру принятия и согласования соответствующих решений на всех уровнях законодательной и исполнительной власти;
- обязательную общественно-правовую экспертизу на каждом этапе принятия и согласования необходимых документов⁴.

Автор полагает, что при обосновании конкретных государственных решений в современных условиях применим инструментальный систем искусственного интеллекта (ИИ). При этом ключевым элементом разра-

² Кривов В.Д. Социально-экономические исследования в органах государственной власти. М.: ТЕИС, 1997. С. 28.

³ Там же. С. 87.

⁴ Подробнее см.: Кривов В.Д. Методология обоснования государственных макроэкономических ре-

шений. М.: Университет и школа, 2002. С. 10–11.



ботки ИИ-системы при обосновании государственного решения является построение информационно-гносеологической модели⁵.

Для работы в новых условиях необходимо реформирование государственного аппарата (совершенствование структуры управления, системы классов чинов государственных служащих, повышение заработной платы госслужащим до уровня, адекватного условиям рыночной экономики). Следующим этапом реформы государственного аппарата может стать усиление материальной и административной ответственности органов власти, а для конкретных чиновников – вплоть до уголовной ответственности за принимаемые решения.

Принципиальным элементом системы обоснования макроэкономического регулирования является законодательное закрепление механизма (обязательного для органов такого регулирования) привлечения на постоянной и возмездной основе научного потенциала, прежде всего Российской академии наук и академий, имеющих государственный статус, ученых высшей школы для обоснования макроэкономических решений (на всех этапах макроэкономического регулирования), а также и для подготовки, переподготовки кадров.

Помимо традиционных инструментов и методов информационно-аналитической работы, приобретает принципиальное значение развитие информационных технологий, возможности активного использования интернет-технологий, ориентированных, в частности, на подходы, базирующиеся на принципах «электронного государства». В соответствии с развитием концепции «электронного государства» возникла и стала бурно развиваться идея «электронной демократии». Как правило, под электронной демократией понимают использование новых информационных технологий, в первую очередь для участия граждан в процессе принятия решений органами власти, то есть в целях приобщения граждан к политическому процессу.

Большую положительную роль для России имеет тот факт, что руководство страны активно продвигает, в том числе и собственным примером⁶, стратегию развития информационного общества.

Показательно, что с развитием интернет-технологий в России и снизу активно формируется «сетевой интеллект» – интернет-экспертное сообщество. Так, например, давно функционирует экспертный канал ОРЕС.ru, на котором идет обсуждение актуальных проблем экономики. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования на протяжении последних лет ведет последовательную работу по развитию интернет-экспертного сообщества⁷, которое участвует в инициативных проектах, наиболее важные из которых (напри-

мер, доклад «Финансово-экономический кризис (истоки, развитие, прогноз)»), доводятся до руководства страны, что фактически означает возможность передачи ему мнения независимых научных кругов. То есть формируется реальная возможность гражданской самореализации для многих российских ученых.

К сожалению, востребованность властью этого формирующегося института гражданского общества пока еще крайне низка.

Многолетняя работа автора в аналитических структурах Администрации Президента и Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ позволила выработать и применить на практике методологический подход к обоснованию макроэкономических решений в органах государственной власти, который состоит из нескольких этапов⁸.

На первом этапе путем экспертной оценки происходит выбор актуальной темы экономической политики, создается рабочая группа по написанию аналитического доклада, утверждается план-график ее работы. На втором этапе осуществляется научная проработка основных положений аналитического доклада с обязательным привлечением научного потенциала независимых аналитических центров. В рамках третьего этапа организуются парламентские слушания или круглый стол Председателя Совета Федерации с участием членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, руководителей регионов, федеральных министерств и ведомств, ведущих ученых и организаторов производства, представителей средств массовой информации. По его итогам вносятся соответствующие дополнения и изменения. На четвертом этапе доработанный проект аналитического доклада выносится на Петербургский или Байкальский экономические форумы или специальную научно-практическую конференцию, что позволяет привлечь дополнительные научные и общественные ресурсы для повышения качества обоснования государственных макроэкономических решений.

На следующем этапе материалы доклада направляются членам Совета Федерации, региональным органам власти, заинтересованным министерствам, ведомствам для согласования интересов регионов, а затем для согласования интересов регионов с интересами федеральных министерств и ведомств и наконец выносятся для рассмотрения на заседании Совета Федерации.

На завершающем этапе, после обсуждения и утверждения на заседании Совета Федерации, официальный аналитический доклад, по которому принимается соответствующее постановление Совета Федерации, передается в исполнительные органы власти для использования в процессе выработки и принятия соответствующе-

⁵ Подробнее см.: Кривов В.Д. Об одном подходе к разработке методологии использования ЭВМ в управлении социально-экономическими системами: сборник научных трудов «Научно-методологические

проблемы применения математических методов в экономических исследованиях». Ярославль, 1987. С. 99–112.

⁶ Так, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев применяет

сетевые механизмы прямой и обратной связи. Председатель Совета Федерации С.М. Миронов уже много лет использует личный интернет-сайт, интернет-приемную, блогговые технологии.

⁷ См.: <http://analysiscenter.livejournal.com>.

⁸ Подробнее см.: Кривов В.Д. Макроэкономические решения: методология обоснования. М.: Экономика, 2004.



го макроэкономического решения. При необходимости конкретные макроэкономические решения оформляются в виде законодательных инициатив, которые включаются в план законодательной деятельности.

Одной из важных площадок для научного обоснования макроэкономических решений является мемориальный научный семинар «Реалистическое моделирование». Этот семинар основан в 1970-е годы известными экономистами, профессорами экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова И.В. Нитом и П.А. Медведевым. Импульсом к созданию семинара стало стремление собрать людей, готовых обсуждать реальные проблемы советской экономики, подлинные интересы и механизмы, лежащие в основе советской экономической жизни.

В 2001 году семинар был возрожден экономическим факультетом МГУ имени М.В. Ломоносова совместно с Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации и стал заметным явлением в научной и общественной жизни. Достаточно сказать, что на семинаре с докладами по самым актуальным проблемам России выступали такие признанные эксперты в своих сферах деятельности, как член Европейской академии наук С.П. Капица, академик РАН и РАНХ А.И. Воробьев, члены-корреспонденты РАН Р.С. Гринберг и В.И. Данилов-Данильян, доктора наук А.А. Аузан, А.Д. Берлин, Я.Н. Засурский, М.В. Ершов и многие другие.

Современный этап содержания государственного управления определяется признанием задачи совершенствования законодательства стратегическим приоритетом модернизационного и инновационного развития страны.

Текущая работа Аналитического управления связана прежде всего с аналитическим обеспечением законодательной деятельности верхней палаты. Она организована в соответствии с положением об Аппарате Совета Федерации, согласно которому аналитическое обеспечение деятельности палаты возлагается на весь аппарат. В этом смысле управление не заменяет и не пытается заменить, тем более подменить работу помощников членов Совета Федерации, работу других структурных подразделений по аналитическому обеспечению деятельности органов и руководства палаты. Вместе с тем, в связи с поставленной руководством Совета Федерации задачей усиления координации аналитической деятельности, в настоящее время в управлении идет поиск эффективных форм взаимодействия в аналитической деятельности структурных подразделений Аппарата Совета Федерации.

Работа управления строится на основе планов, принимаемых в Совете Федерации в установленном порядке. За рамками этих планов деятельность управления осуществляется на заявительной основе. Это обстоятельство стало принципиально важным особенно при переходе палаты на профессиональную основу, поскольку позволило избежать хаотичности в работе управления.

Для упорядочения аналитической деятельности в 2002 году были внесены соответствующие изменения в регламент и подписано распоряжение Председателя Совета Федерации С.М. Миронова о порядке информационного, аналитического и консультативного обслу-

живания членов Совета Федерации, в котором был определен перечень лиц, которые подписывают заявки на выполнение той или иной работы, а также сроки и порядок ее исполнения. Этот подход соответствует общемировой практике.

К настоящему времени аналитическое обеспечение законодательной деятельности сфокусировано на следующих направлениях, которые закреплены в соответствующих документах.

Первое по значению и объемам работы направление – подготовка аналитических материалов, содержащих прогноз социально-экономических, политических и иных последствий принятия федеральных, федеральных конституционных законов, поступивших из Государственной Думы.

Практика показывает, что в основном приходится готовить материалы не по одному закону, а по целому пакету законодательных актов – избирательное законодательство, налоговое, природоохранное, антикризисное, регулирующее вопросы разграничения полномочий и т.д. С этой целью управлением ведется постоянный мониторинг движения законопроектов в соответствии с основными стадиями их обсуждения и принятия. Безусловно, это касается не всех законопроектов, а только тех, которые имеют большое общественное значение.

Технология работы по этому направлению складывалась в течение нескольких лет, и в настоящее время она включает ряд элементов. Разработано положение о порядке работы управления по аналитическому обеспечению законодательной деятельности Совета Федерации. Сформулированы и закреплены за отделами управления законодательные приоритеты, позволяющие избежать дублирования в работе. Разработана схема анализа закона или законопроекта. И эта схема постоянно совершенствуется.

В настоящее время управлением регулярно готовятся материалы о степени дискусионности в обществе законопроектов, которые позволяют выявить не только статусные, но и наиболее значимые с точки зрения общественного сознания законопроекты.

С целью повышения обзримости материалов к заседанию, управлением предложена новая табличная форма представления информации о рассматриваемых на заседании палаты законов, принятых Государственной Думой. Это сжатая информация о достоинствах закона и возможных негативных последствиях. Несмотря на краткость, она достаточно емкая и требует всесторонней предварительной экспертной проработки.

Непосредственно к этому направлению примыкает и работа по подготовке материалов к парламентским слушаниям, конференциям, круглым столам и другим мероприятиям, проводимым по тематике законопроектной деятельности. Эта работа предполагает более высокий уровень обобщения и выводов и требует совершенствования механизмов взаимодействия как внутри Аппарата Совета Федерации, так и с аналитическими службами в субъектах Российской Федерации, а также с исполнительными органами власти, с научным сообществом и, наконец, с адресатами законопроектной деятельности.



Второе направление – проведение социально-экономической экспертизы текста законодательной инициативы, представляемой членами Совета Федерации. Это регламентное направление работы, оно встроено в стандартную процедуру, хотя практика показала, что здесь в ряде случаев дополнительно требуется прогноз последствий принятия законов, а иногда и финансово-экономическое обоснование предлагаемой инициативы.

Третье направление – аналитическое обеспечение работы Совета законодателей⁹. Сегодня это направление становится более значимым в связи с указаниями Президента Российской Федерации о необходимости координации Советом Федерации законодательной деятельности регионов в части федерального законодательства, а также новыми нормативными документами, принятыми в Совете Федерации.

Следует отметить, что Аналитическое управление всегда уделяло внимание работе с регионами, но сегодня перед Советом Федерации поставлена новая задача по консолидации и продвижению законопроектов, предложенных законодательными органами власти. В связи с этим Аналитическому управлению поручено готовить аналитические материалы к консолидированным законодательным инициативам. С целью более детального учета региональных особенностей и региональных интересов в законодательном процессе в настоящее время отлаживается процедура обязательного участия аналитических служб региональных законодательных собраний при подготовке таких материалов.

Так, для отработки новых форм информационного взаимодействия с регионами в ноябре 2009 года был проведен семинар-совещание руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу совершенствования аналитического обеспечения законодательной деятельности¹⁰.

Четвертое направление – участие в подготовке ежегодного доклада Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации. Если в первые годы на управление возлагалась основная работа по его подготовке, то по мере повышения роли комитетов и комиссий, а также внешних экспертов роль Аналитического управления объективно свелась к аналитическому обеспечению деятельности рабочих групп и редакционного совета, то есть к методической экспертной работе. Для этого в управлении создан специальный отдел парламентского мониторинга, основная функция которого состоит в непосредственной работе над докладом.

Стало уже традицией участие Аналитического управления в организационном и аналитическом обес-

печении важнейших, проводимых на регулярной основе мероприятий, таких как Байкальский международный экономический форум (БЭФ), Невский международный экологический конгресс, парламентский форум «Историко-культурное наследие России», международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» и др.

Так, например, одной из форм участия Аналитического управления в работе БЭФа стала подготовка к обсуждению на форуме проекта аналитического доклада, о чем уже упоминалось выше. В частности, в 2010 году был представлен проект аналитического доклада «Качество жизни: законодательные аспекты модернизации». На предыдущих форумах были представлены доклады: «Стратегия развития России в Азиатско-Тихоокеанском регионе в XXI веке», «Здоровье нации как парадигма экономического и социального развития. Проблемы и ответственность бизнеса», «Место России в экономической интеграции Евразийского континента», «Россия в глобализирующемся мире: новые требования к стратегии развития» и др.

Только перечисление названий форумов, а также тем подготовленных докладов свидетельствует о необходимости чрезвычайной широты охвата проблем в аналитической работе, связанной с обеспечением законодательной деятельности. И, по существу, здесь нет приоритетных направлений. Как отмечалось, например, на парламентском форуме «Историко-культурное наследие России» в г. Костроме, «проблематика форума по своей значимости нисколько не уступает ставшим в последнее время приоритетным направлениям государственной политики, направленным на выход из экономического кризиса»¹¹.

Такие задачи накладывают определенные специфические требования к государственному служащему, занимающемуся аналитической деятельностью. Это должен быть аналитик-универсал, способный в ограниченное время изучить, может быть, даже новую для него проблему, разобраться во всем многообразии мнений, и на языке, понятном для неспециалиста, изложить как саму проблему, так и пути ее решения.

Поиск путей модернизации деятельности Аналитического управления приводит к необходимости выработки возможных подходов к оценке трудозатрат аналитической работы. Для количественной оценки трудозатрат аналитика наиболее близким ориентиром, по мнению автора, является подготовка научной работы, например кандидатской диссертации. Известно, что для подготовки среднестатистической кандидатской диссертационной работы объемом 150 страниц машинописного текста требуется три года. Соответственно, для написания одной страницы текста необходимо пять рабочих дней¹².

⁹ Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹⁰ См.: Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции по вопросу совершенствования аналитического обеспечения законодательной деятельности. М., 2010.

¹¹ См.: Аналитический вестник «Историко-культурное наследие Рос-

сии (материалы парламентского форума)». 2009. №10 (377). С. 24.
¹² В году 231 рабочий день. $231 \times 3 = 693$ (количество рабочих дней за три года). $150 : 693 = 0,21$ стр. в день, то есть одна страница за пять дней.



В 2009 году новым направлением деятельности Аналитического управления стало аналитическое обеспечение реализации задач по выработке законодательных предложений, направленных на оздоровление ситуации в экономике и на рынке труда. То есть это участие представителей Совета Федерации в рамках работы антикризисной комиссии правительства. Одним из основных источников информации для обобщения и формирования предложений стали обращения граждан. В Совете Федерации работала горячая линия для приема антикризисных обращений граждан.

Вместе с тем аналитическая работа по обращениям граждан, которые приходят в приемную Совета Федерации, ведется на постоянной основе, а не только в кризисный период. В Аналитическом управлении регулярно используются отчеты об обращениях граждан, которые готовятся в Управлении информационного и документационного обеспечения Совета Федерации. Обобщение и анализ содержания обращений граждан позволяют выработать рекомендации для государственных органов, что обеспечивает обратную связь с гражданским обще-

ством. В последнее время активизировалась работа по совершенствованию этого важнейшего направления деятельности, причем в тесном взаимодействии с Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан, где эта работа ведется на высоком профессиональном уровне¹³.

По поручению Президента Российской Федерации, распоряжением Администрации Президента Российской Федерации создана рабочая группа по совершенствованию механизмов рассмотрения обращений граждан и организаций. В группу, которая уже приступила к работе, входят представители Аппарата Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы.

Кроме того, на международном уровне Аналитическое управление участвует в работе Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПИД)¹⁴. Работа эта ведется по нескольким направлениям: участие в тематических семинарах, ежегодных конференциях, ответы на парламентские запросы на ту или иную тему, интересующую законодательные органы стран-участниц.

¹³ См.: Михайловский М.Г. Некоторые теоретические и практические аспекты информационно-аналитической работы с обращениями граждан, организаций и обществен-

ных объединений // Аналитический вестник. 2010. №12 (398).

¹⁴ Учредителем ЕЦПИД являются Европарламент и Парламентская ассамблея Европы, а участниками –

аппараты парламентов стран Европы, а также некоторых неевропейских государств.