Алексей Красин: «Эксперты, экспертиза и государственное управление»

Алексей Красин: «Эксперты, экспертиза и государственное управление»

01.08.2014

Предлагаем читателям текст выступления Алексея Красина, советника мэра города Бишкек, руководителя стратегических проектов НКО «Агентство по развитию местного самоуправления – LGDA» на Круглом столе IPP 1 августа 2014 года.

Прежде чем говорить об экспертах и экспертизе, важно определить рамки такого обсуждения.

Так, в своем выступлении я не затрагиваю различные специализированные экспертизы – криминалистические, медицинские, биологические, инженерно-технические, искусствоведческие и прочие, имеющие отношение к очень специфическим и узкоспециальным предметам.

Также я не охватываю своим выступлением всем известный феномен внешних экспертов-вахтовиков, заскакивающих на среднеазиатские просторы с краткосрочными гастролями.

Говоря сегодня об экспертизе, я имею в виду деятельность отечественных интеллектуальных ресурсов, направленную на экспертное сопровождение процессов принятия решений и экспертное обеспечение деятельности государственного

управления.

В свою очередь, под сферой государственного управления я понимаю все управление, связанное с отправлением властных полномочий – все ветви государственной власти и местное самоуправление.

Теперь можно восстановить контекст, в котором появилось **современное кыргызстанское пространство** таких **экспертных работ**.

Нужно отметить, что само по себе поприще таковой экспертной деятельности – дело довольно молодое. В современной истории постсоветских стран она появилась в постперестроечное время, когда в ходе демократических метаморфоз исчезла монополия государственных институтов на различного рода специальные работы, сопровождающие процесс принятия важных управленческих решений.

Появились такие сферы деятельности, как политические исследования, стратегическое проектирование, аналитические работы, полиси-консалтинг, и прочее.

К середине 90-х, на фоне процесса «развития демократии», эта тенденция оформилась в становление на просторах бывшего Советского Союза того, что сегодня называют «гражданским обществом».

В этот сектор переместилось все то, что ранее относилось к

святая святых советской властной системы, например, разработка различных стратегий развития (отраслевых, территориальных, страновых), аналитические разработки для лиц, принимающих решения.

Здесь нужно отметить, что процессы трансформации, которые шли в Кыргызстане – разгосударствление экономики, демократизация общества и государства, строительство новой системы государственного управления, – требовали и переустройства интеллектуально-сервисной оболочки государства и общества.

Без эффективного гражданского общества, без появления «экспертного класса», взаимодействия его с «управляющими классами», все эти процессы имели бы легко обратимый характер – мы видим это на некоторых наших партнерах по бывшему СССР.

Но это тема для другой дискуссии.

И здесь уместно вспомнить, что понимание важности и жизненной необходимости экспертизы, как акта совершенствования власти и управления, существовало издревле.

Об дном из видимо первых актов экспертной фиксации, оформленном в тексте, я расскажу в конце своего выступления. Вначале упомяну лишь еще один, более поздний, но также весьма удачный пример проектирования важного управленческого решения.

Итак, шестой (в некоторых источниках – пятый) ***подвиг Геракла***.

Это широко известный миф об Авгиевых конюшнях, в котором беспомощность местной власти в вопросе очистки территории была преодолена не силой и физической мощью героя, а применением толкового экспертно-аналитического подхода.

Миф наглядно демонстрирует, каким образом толковая экспертиза и умелое проектирование меняют качество управления, и обеспечивают быстрое решение казалось бы неразрешимых задач.

Изумительная для профана трансформация неэффективного в эффективное, в древности была отнесена к сакральной природе вещей, чудесных в сравнении с обыденным управлением. А сам герой в конце концов был причислен к сонму богов. Первый мифологически оформленный текст этого доблестного деяния мы встречаем у греческого историка Диодора Сицилийского в 1 в. до н.э.

Сегодня, когда такой подход к улучшению управления перестал быть уделом героев, экспертное сопровождение принятия решений стало традиционным форматом любого цивилизованного управления.

Но прежде чем перейти к **ситуации в Кыргызстане**, последнее, что считаю необходимым зафиксировать в отношении позиции эксперта: его эффективность тем выше, чем она (позиция) менее ангажирована чьими-то интересами.

Независимый эксперт – это, конечно, метафора. Полной независимости не может быть в нашем далеко не идеальном мире материальных потребностей одних, и финансовых возможностей других. Но, тем не менее, ситуационно либо системно

«независимый эксперт» – главное его достоинство для профессионального успеха. Пожалуй, более важное, чем уровень подготовки эксперта.

Теперь **о Кыргызстане**, в отношении которого, на мой взгляд, существует объективная неизбежность экспертного сопровождения системы государственного управления. У нас нет углеводородов и такой мощной экономики, как в России и Казахстане, нет экономической базы существования авторитарных моделей, как в Белоруссии и Узбекистане.

То есть факторов, которые сглаживают последствия любого управленческого маразма и утилизируют последствия неверных властных действий и управленческих решений.

Мы не можем позволить себе роскоши действовать неэффективно и нерационально.

Единственный практически неограниченный ресурс развития, который мы имеем и можем наращивать самостоятельно – точное, эффективное и умелое управление государством, во всем его комплексе.

И вот что необходимо зафиксировать в вопросе свойственных Кыргызстану отношений вокруг качества государственного управления.

В ряде своих выступлений я уже отмечал существенно различающуюся динамику развития системы государственного

управления и всего того, что мы называем гражданским обществом.

Стороннему наблюдателю очевидно, что уровень развития политического понимания жителей страны, институтов гражданского сектора, предпринимательства, в Кыргызстане выше, и развиваются они быстрее, чем система государственного управления и местного самоуправления.

Рост осознанного критического отношения жителей к власти и институтам управления более динамичен, чем реакция на него институтов власти.

И складывается ощущение, что в таком несовпадении динамик развития, даже при векторно совпадающих их траекториях, и коренятся причины тех феноменов, которые являются угрозами нашей государственности: безответственность и недальновидность политиков и управленцев, коррупция и психология временщика, превалирование местечковых и клановых интересов над общегосударственными, и прочие «нехорошие излишества» власть предержащих.

Но это также тема иной, более широкой дискуссии.

Я хотел бы лишь зафиксировать один очень важный момент: в своем развитии интеллектуальные ресурсы гражданского общества существенно опережают развитие аналогичных ресурсов системы государственного управления. Происходит это в том числе и по причине оттока наиболее продвинутых специалистов из системы государственного управления в неправительственный сектор – по

многим причинам.

Кому-то просто тесно в рамках административного функционирования, кто-то системой стимулирования труда в проектах некоммерческих и международных организаций привлечен больше, чем на госслужбе. Кто-то хочет зарабатывать достойно, не мараясь о коррупционные схемы.

Причин много, и все они не в пользу государственного управления.

Неуклонно снижающиеся профессионализм системы государственного управления, эффективность принятия решений «внутри системы», и является наиболее ярким и удручающим следствием такого отставания. А последствия этого состояния весьма удручающи для государства и общества в целом.

Однако, не все безнадежно. Сегодня мы являемся свидетелями важного, на мой взгляд, результата, нелюбимого согражданами многолетнего процесса, называемого «становление и развитие демократии в Кыргызстане»: государственное управление, уже дважды за последнее десятилетие, оказавшееся за пределом беспомощности, в качестве «зеркала» своей деятельности, имеет многочисленное, разнообразное и достаточно мощное экспертное «облако».

Государственному управлению просто нужно **научиться его правильно использовать**.

И следующим важным местом обсуждения роли экспертного сопровождения в процессе принятия управленческих решений, является этот интересный момент.

Нет, конечно, многие форматы взаимодействия между «заказчиками» из системы государственного управления и экспертным «облаком» отработаны. Совместный распил донорских вливаний чиновниками и квазиэкспертами успешно шел долгие годы. Свидетельством тому горы – полузабытых стратегий, программ, проектов, дорожных карт и прочих текстов, не соответствующих своему титульному наименованию.

Самый большой толк от которых – парадное оформление очередной беспомощности правительства и обеспечение притока в страну новых донорских средств.

Но опять же, это тема другой дискуссии.

Пока же можно сформулировать **ряд вопросов**, ответы на которые, да и сама их постановка, способны прояснить канву обсуждаемых отношений:

Как мы оцениваем отечественную систему управления? С чем мы имеем дело, говоря о ее потребностях и необходимости экспертного участия в ее деятельности?

Действительно ли искренне и постоянно наши управленцы заинтересованы в таком сопровождении?

На самом ли деле большая часть важных управленческих решений принимается, к примеру, с предварительным обследованием проблемного поля, серьезным аналитическим сопровождением, расчетом вариантов решений и исчислением последствий их реализации?

Или большая часть связанных с этой сферой публичных заявлений является декоративно-парадной деталью квазидемократического оформления во многом все еще «советской» системы управления?

Глядя на героические мучения нашего политико-административного истеблишмента по преодолению собственного управленческого маразма, сложно представить, что взаимодействие в этой сфере в полном порядке. Решения, принимаемые с качественным экспертным сопровождением, видимы невооруженным глазом, редки, как золотые самородки, и, к сожалению, формат такого сотрудничества не институализирован в достаточной мере.

И говоря о «правильном использовании» отечественного экспертного потенциала, я имею ввиду очень простые и понятные вещи.

Первое. Форматы взаимодействия системы управления и «экспертного облака» должны быть укоренены и в нормативном поле, и в повседневной практике управления. Забегая вперед, оценю существующие отношения, как крайне недостаточные для обеспечения качественного управления государством.

Второе. Наряду с уже сложившимся рынком донорских ресурсов на экспертные услуги, должен быть сформирован адекватный рынок

государственных бюджетных ресурсов – система государственного управления должна научиться вкладывать собственные средства в улучшение собственного качества.

Третье. Неплохо было бы, если б гражданское общество, наряду с реализацией материально выгодных донорских проектов, взяло на себя миссию консолидированного мониторинга качества всего комплекса принимаемых государственных решений. То есть оценку эффективности управленческих воздействий от начала до конца – с момента определения проблемы до оценки последствий принимаемых решений.

Четвертое. Все инициативы, направленные на прорисовку стратегического будущего Кыргызстана, должны быть увязаны с максимально широким и качественным экспертным участием и сопровождением. Поскольку это дело общенародное и затрагивает интересы не только всего государства, но каждого гражданина.

Кабинетные же разработки искушенных местечковых политиков, ангажированные личными проектами и интересами, в уже краткосрочных перспективах не только малополезны, но чаще всего вредны – и для государства и для народа, и для них самих.

Сегодняшнее состояние политического пространства Кыргызстана, системы государственного управления, ее кадрового потенциала – наглядная иллюстрация этому тезису.

На полях можно отметить, что коррумпированный чиновник, как и ангажированный политик, по определению, не могут быть

независимыми экспертами – в контексте искренности и эффективности их рекомендаций.

Пятое. «Экспертному облаку» пора стать «экспертным сообществом». Для этого нужно «общее дело» – смотри предыдущие четыре пункта. А также понимание, наряду с ответственностью политиков и органов власти, гражданской ответственности за судьбы страны и государства, наличие профессиональной воли и репутационной стойкости.

То есть умение не брать деньги, которые не нужно брать.

В качестве ориентиров будущих экспертных работ можно очертить приоритетность потребностей различных институтов государственного управления по принципу «где хуже всего с качеством решений и где необходимо экспертное сопровождение».

На ***первом*** месте, естественно, правительство и правительственные структуры. Здесь, как правило, концентрируется наибольший массив управленческих проблем, последствия решения или нерешения которых значимы для всего Кыргызстана.

Второе место – органы местного самоуправления. Уровень, некачественное управление на котором может создать дисбаланс стабильности государства. Особенно, если неумение управления на муниципальном уровне сопряжено с интересами общегосударственного масштаба – как, например, в горнорудной отрасли.

Третье – Жогорку Кенеш, который должен устанавливать разумные правила игры «для всех» – и граждан, и органов власти. И «неразумность», нерасчетливость этих правил имеет долговременные, часто плохо видимые отложенные последствия.

Четвертое место – у президента, который, с одной стороны, в ходе конституционных реформ, ограничен в полномочиях и ответственности в управлении государством. С другой стороны, у него сохранилась ответственная рамка «обеспечения единства власти и народа», в которой лежат вопросы и политической идентичности государства, и стратегических горизонтов его развития. Ну и, в общем-то, сегодня именно на околопрезидентские интеллектуальные ресурсы система госуправления опирается при решении наиболее «горящих вопросов» развития Кыргызстана – к примеру, вступление в ТС, антикоррупционная политика, горнорудная отрасль.

Решать которые правительство сегодня самостоятельно просто не в состоянии.

Данный Круглый стол был проведен в рамках проекта «Повышение потенциала по предотвращению конфликтов в Кыргызстане» при технической поддержке Посольства Великобритании в Кыргызстане.

Материалы публикации не отражают официальную точку зрения Посольства.

Вернуться на главную / **Версия для печати**