



Примечания

- ¹ О систематизации исследовательских достижений по разработке проблемы участия молодежи в модернизации см., напр.: *Крайнова Н.В.* Политическая социализация молодежи в условиях модернизации политической системы России и реформирования ее институтов (конец XX – начало XXI века): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ярославль, 2006; *Чекмарёва Э.В.* Роль молодежи в политической модернизации в постсоветской России: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009.
- ² *Стеблецова Н.Н.* Гражданское общество в региональном социально-политическом процессе современной России: приоритеты деятельности, тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2010. С. 4.
- ³ *Гаман-Голутвина О.В.* Политическая элита РФ и проблемы эффективности государственного управления в условиях кризиса (Критерии, стратегии, технологии) // V Всерос. конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы»: Тез. докл. Москва, 2–22 ноября 2009 г. М., 2009. С. 100.
- ⁴ См.: *Косарук Д.В.* Образ России в представлениях современной российской бизнес-элиты // Актуальные пробле-

- мы современной политической психологии: Юбил. сб. кафедры / Под ред. Е.Б. Шестопал. М., 2010. С. 153–159; *Добрынина Е.П.* Влияние личностных особенностей губернаторов на их политическую роль в современной России (на основе анализа публичных выступлений региональных лидеров) // Актуальные проблемы современной политической психологии. С. 254–265.
- ⁵ *Михайлова Т.А.* Модели социальной политики России и Германии // V Всерос. конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы». С. 285–286; См. об этом также: *Евсеева Я.В.* Актуальные вопросы современной социальной политики в отношении пожилых людей // Там же. С. 141–142.
- ⁶ См., напр.: *Проблемы социально-политической стабильности в условиях глобализации.* М., 2008. С. 137–143; *Общественное мнение.* М., 2009. С. 58–65.
- ⁷ См.: *Маркина Н.Л.* Политическая адаптация граждан России в условиях мирового финансово-экономического кризиса // V Всерос. конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы». С. 273; *Российская повседневность в условиях кризиса: взгляд социологов.* Аналитический доклад Рабочей группы Института социологии РАН // Политические исследования. 2009. № 5. С. 91–93.

УДК 323.212

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Л.А. Волынкина

Саратовский государственный университет
E-mail: optimis.ya@mail.ru

В статье анализируется роль политической экспертизы в процессе принятия политических решений. В ходе исследования раскрываются основные функции политической экспертизы, которые характеризуют ее как самостоятельный механизм, способный к автономной работе, и к интеграции в другие политические механизмы, в том числе и в процесс принятия политических решений. **Ключевые слова:** политическая экспертиза, принятие политических решений.

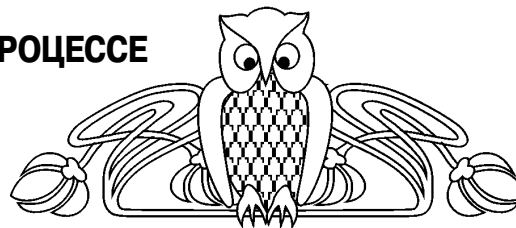
The Role of Political Expertise in Political Decision-Making Process

L.A. Volynkina

The article examines the role of political expertise in political decision-making process. The research investigates major functions of political expertise which characterize it as an independent mechanism capable of autonomous work and integration into other political mechanisms including the process of political decision-making.

Key words: political expertise, political decision-making.

«Политическая экспертиза» и «принятие политических решений» – категории, характеризующие состояния политической коммуникации



в государственном управлении. В современной политической науке существует путаница в толковании смысла двух этих понятий. Часть исследователей склоняется к их отождествлению, рассматривая их как взаимозаменяемые, другие включают политическую экспертизу в процесс принятия политических решений¹. Наконец, имеется и третья точка зрения, в соответствии с которой политическая экспертиза является самостоятельной процедурой².

При этом развернутого обоснования того или иного авторского понимания обычно не приводится. Такое обоснование необходимо, поскольку в данном случае речь идет о понятиях, служащих своеобразными дискурсивными индикаторами, позволяющими, например, определить качество реально совершающейся политики. В частности, речь идет об определении такого ее ключевого качества, как публичность или непубличность. Определение состояния политической сферы будет в данном случае прямо увязано с тем, какого рода процессы взаимодействия политических субъектов мы обозначим тем или иным понятием.



Б.Г. Капустин совершенно справедливо отмечает это уникальное по отношению к другим человеческим практикам свойство практики политической: «... политические предметы становятся таковыми вследствие надления их политическими смыслами определенным образом ориентированными действиями людей. Политика и есть специфический вид духовно-практической деятельности людей, создающей некоторые предметы в качестве политических, равно как и границы, структуру той зоны общественной жизни»³.

Поскольку «принятие политических решений» более общее понятие, начнем с него. Исследователи, анализируя процесс принятия политических решений, по-разному определяют данное явление. Однако в различных трактовках мы можем выделить некие общепринятые характеристики.

В современной политической науке можно выделить два основных подхода к трактовке процесса принятия политических решений – нормативный и поведенческий. Сторонники первого подхода рассматривают принятие политических решений как процесс рационального выбора политических целей и путей их достижения в проблемных ситуациях. Теоретики второго подхода полагают, что это, прежде всего, специфическая форма взаимодействия людей, целью которого является анализ разнообразных факторов, влияющих на принятие решений в конкретной ситуации⁴.

Эти два подхода демонстрируют двойственный характер процесса принятия политических решений, в ходе которого, с одной стороны, важнейшее значение приобретают техническое и материальное обеспечение, регламент, а с другой – преобладают неформализованные процедуры, напрямую зависящие от личности людей, принимающих решения, их мировоззрения и их межличностных связей.

Существование двух этих, в сущности, вполне самодостаточных подходов, позволяющих подвести под определение процесса принятия политических решений любой акт придания политического смысла любому предмету или субъекту, как раз и обуславливает путаницу в толковании смыслов принятия политических решений и политической экспертизы, способствует возникновению точки зрения, в соответствии с которой эти два понятия тождественны.

Относительно структуры процесса принятия политических решений существуют различные точки зрения, которые тоже не добавляют в вопрос ясности. Согласие исследователей заканчивается на этапе констатации, что данный процесс включает в себя отдельные функциональные этапы или стадии. Дальше некоторые исследователи ограничивают его этапом разработки альтернативных вариантов решения поставленной проблемы, итогом которой становится выбор одного из них. Например, Г. Саймон, один из первых американ-

ских политологов, применивших проблематику принятия решений в политологии, следующим образом представлял себе последовательность действий в процессе принятия политических решений: постановка проблемы, сбор информации, определение возможных альтернатив, выбор одной из них в соответствии с иерархией ценностей лиц, принимающих решение⁵.

Если трактовать процесс принятия политических решений шире (точка зрения, у которой тоже немало сторонников среди политологов), то он включает в себя также стадию практической реализации принятого решения⁶. Такой взгляд более близок для российской политической науки⁷. Но у него есть существенный аспект: пространственные и временные границы принятия решения раздвигаются до неопределенных масштабов, поскольку (чему свидетельством современная российская модернизация) реализация решения может растягиваться на десятилетия, вследствие чего о разработчиках решения его исполнители успевают даже забыть.

На наш взгляд, в структуре процесса принятия политических решений наиболее целесообразно рассматривать следующие основные этапы: определение проблемы и формирование политической «повестки дня», поиск решения проблемы, обсуждение и лоббирование вариантов решения, принятие решения, реализация решения, контроль и корректировка решения при выявлении отклонений.

В данном контексте политическую экспертизу можно охарактеризовать как одну из форм обсуждения проектов решения, которая может быть осуществлена на соответствующих этапах процесса принятия политических решений. На этапе непосредственного принятия решения политическая экспертиза чаще всего не задействуется.

За принятие и реализацию решения несут ответственность лица или органы власти структурами. Эксперты и экспертные сообщества фактически несут реальную ответственность только перед заказчиком их аналитических услуг. Проблема ответственности эксперта почти всегда опосредована свойственным ему пониманием того, что есть общество и есть власть, интересы которых он стремится отразить в своих аналитических действиях и с интересами которых соотносит успех и неудачу своих прогнозов. Этим обусловлены основные различия между политической экспертизой и механизмом принятия политических решений, и это делает политическую экспертизу не настолько органичной со всей структурой последнего, чтобы ее можно было бы рассматривать как простой элемент или этап принятия политических решений, а тем более отождествлять с ним.

Для повышения качества политических решений необходимым становится привлечение различных ресурсов из внешней среды, в том



числе и интеллектуальных. В некоторых случаях возможностей государственной власти оказывается недостаточно и она нуждается в компетентной экспертной поддержке. Но в то же время, как показывает практика, в большинстве случаев принятие политических решений вполне обходится без какой-либо предварительной политической экспертизы. Таковую заменяет личный и коллективный опыт самих управленцев, которые во многих случаях сами обладают полномочиями экспертов, и более того, в силу включенности их в «вертикаль ответственности» их экспертные заключения вызывают больше доверия у участников принятия решений, во всяком случае у тех из них, которые ассоциируют себя с политической и административной властью.

Если говорить о политической экспертизе только как о знании, привнесенном в процесс принятия политических решений извне, то у лиц, принимающих решения, тоже могут быть различные цели использования экспертного знания, например, желание получить объективную информацию в виде экспертного заключения с целью повышения качества принимаемого решения, легитимация уже принятого решения в глазах общественности, укрепление своих позиций ссылкой на соответствующую научную экспертизу, необходимость отвлечь внимание от конкретного принимаемого решения путем проведения множества публичных обсуждений иных проектов, наконец, желание добиться осуждения и отмены уже принятых иными властными органами решений.

Все это говорит в пользу того, чтобы считать политическую экспертизу вполне самостоятельной процедурой. Следует заметить, вместе с тем, что очертания этой процедуры (что и вызывает сомнения в ее структурной принадлежности) трудноуловимы в силу многообразия ее конкретных проявлений, о чем говорилось выше, а также в силу институциональной неоформленности экспертных действий. Если экспертиза не является внутренним элементом в структуре процесса принятия политических решений, то есть ли перспектива ее институционализации в качестве самостоятельной процедуры? Предположить такое было бы вполне логично, и именно этой логике следуют те политологи, которые в расширении «площадок» политической экспертизы и в формировании «экспертных сообществ» видят реальный путь к превращению гражданского общества в России из стратегической цели в реальность, считают важным моментом продвижения к демократии. Принятие политических решений невозможно вне институционального поля. Его технология неразрывно связана со стабильным функционированием институтов власти и гражданского общества. А политическая экспертиза зачастую функционирует в рамках неформальных институтов и не имеет четкой правовой, финансовой, технической базы. Институты

политической экспертизы – как фантомы. Они могут быть созданы под конкретную задачу и исчезнуть, когда эта задача будет решена.

Думается, что такой перспективы в принципе не может быть в силу внутренних свойств самой этой процедуры. Специфика политической экспертизы состоит в том, что она осуществляет переход от сугубо формальной технологической к междисциплинарной экспертизе и широкой публичной дискуссии. В интеллектуальном смысле это означает «переход от узкотехнологической экспертизы к совместному обсуждению, предполагающему критический анализ исходных представлений и предпосылок, как своих собственных, так и оппонентов»⁸. В моральном смысле это – отказ от узкой схемы сопоставления «затраты – выгоды», в основе которой лежат не долговременные, а ближайшие приоритеты, и переход на позиции морали. В политическом же смысле это отказ от ограниченных меркантильных интересов рынка и переход к такой политической культуре, которая базируется на совместной ответственности⁹.

Все это говорит о том, что любая процедура политической экспертизы есть, в сущности, процедура или канал связи политики с моралью. В этом и суть ее дополнительной функции по отношению к любому принятию политических решений, основанному на рациональном соотношении затрат и выгод. Апелляция к нормам общественной морали – основное структурное отличие политической экспертизы. В данном контексте политическая экспертиза приобретает важнейшее значение, так как, помимо учета всех материальных факторов, она выполняет функцию актуализации общественно значимых проблем и ставит вопрос о морали в политике.

Таким образом, отождествлять политическую экспертизу и процесс принятия политических решений, на наш взгляд, неверно. По своей сущности политическая экспертиза представляет собой самостоятельный механизм, способный и к самостоятельной работе, и к интеграции в другие политические механизмы. Она обладает автономностью за счет того, что основывается прежде всего не на решении задач, но на их постановке, а следовательно, обладает большой вариативностью.

Самостоятельность политической экспертизы также обусловлена ее мобилизационной функцией. Именно в силу своей автономности она может функционировать как часть самых разных политических механизмов так же, как, например, политическая идеология. Политическая экспертиза может входить и в структуру процесса принятия политических решений в том числе. В то же время она может быть частью механизмов, связанных с функционированием оппозиции, с протестными явлениями.

Политическая экспертиза, представляя собой своеобразный механизм диалога между



обществом и государством, оказывает влияние на политическую культуру общества, может служить предпосылкой гражданского выбора для каждого человека. Политическая экспертиза поднимает вопрос морали в политике. Она подобна хорошему топливу, не являющегося обязательной частью машины, которая может простаивать и с пустым баком, и притом не переставать быть машиной. Но топливо может быть залито в бак любой машины и в зависимости от своего качества сообщить ей большую или меньшую способность движения.

Примечания

¹ См.: Митрошенков О.А. Экспертиза как социальный институт: трудности роста и отношений с властью // Социология власти. 2004. № 6. С. 85–109.

² См.: Райков А.Н. Российская «экспертотократия» // Экономические стратегии. 2009. № 3. С. 128–132.

³ Капустин Б.Г. Тезисы о политической философии // Полис: Политические исследования. 2010. № 2. С. 22.

⁴ См.: Пугачёв В.П., Соловьёв А.И. Введение в политологию. М., 2000. С. 388.

⁵ См.: Зеленков М.Ю. Политология для юристов. М., 2003. С. 163.

⁶ См.: Вавилов С.В. Политические решения: от спонтанности к научности // Российская Федерация сегодня. 2006. № 10. С. 16.

⁷ См.: Дегтярёв А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис: Политические исследования. 2003. № 1. С. 159–170.

⁸ Киселёв А.С. Социологическая перспектива инновационного общества. М., 2007. С. 78.

⁹ Там же. С. 80.

УДК 32

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОБРАНИЕ РФ: МОДЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ

В.Е. Бормотов

Саратовский государственный университет
E-mail: victor.bormotov@yandex.ru

В статье проведен сравнительный анализ моделей формирования Конституционного собрания, представленных в законопроектах «О Конституционном собрании», показаны политические причины отсутствия данного закона в правовом пространстве.

Ключевые слова: Конституционное собрание, модель формирования, принципы формирования, конституционная система.

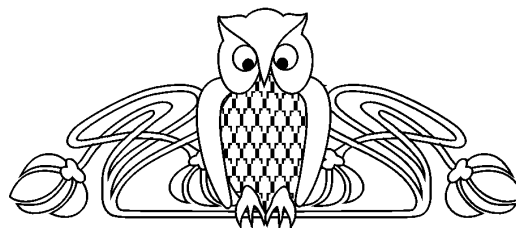
Constitutional Assembly: Formation Models

V.E. Bormotov

This article is devoted to the comparative analysis of the Constitutional Assembly formation models introduced by the legislative proposal «About the Constitutional Assembly». It is focused on the political reasons of lack of this law in legal framework.

Key words: Constitutional Assembly, formation model, formation principles, Constitutional system.

Неизменность Конституции является одним из важных факторов и показателей стабильности функционирования политической системы. Конституция, определяя общественное и государственное устройство, порядок, структуру и принципы формирования органов власти, избирательную систему государства и процедуры передачи властных полномочий, оказывает решающее влияние на политические процессы. Однако сегодня многие ученые, общественные деятели, указывая на юридические неточности, размытость понятий, несоответствие реалиям политической



жизни, внутренние противоречия, заложенные в тексте основного закона, считают необходимым изменить Конституцию¹. Официальная власть в виде «тангема» осторожна в своих заявлениях по поводу возможности пересмотра положений Конституции², что, однако, входит в противоречие с политической практикой. Внесение поправок в Конституцию, изменение избирательной системы, расширение полномочий президента и многое другое расценивается не иначе как изменение конституционного строя³.

В России уже сейчас активно обсуждаются возможные изменения модели власти, параметры государственно-территориального устройства, реализация принципа разделения властей и другое на уровне новых конституционных проектов⁴. В Конституции заложен прочный механизм ее изменения, зафиксированный в 9 главе. Пересмотром Конституции должен заниматься специально для этого создаваемый орган – Конституционное собрание (КС), порядок формирования которого должен определить федеральный конституционный закон (ФКЗ). Однако закон этот до сих пор не принят, хотя на сегодняшний день создано немало проектов его осуществления, многие из которых в разное время вносились на рассмотрение в Государственную думу, так и не дойдя даже до пленарного заседания.

Создание Конституционного собрания означало бы появление в стране нового мощного центра власти, открывающего возможности для переустройства государства в любом направлении. Конституционное собрание, разрабатывая и при-