

УДК 323(470+571)

Игорь Владимирович Бахлов, Ольга Владимировна Бахлова

ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Государственная национальная политика Российской Федерации небезосновательно может рассматриваться как одна из важнейших и сложнейших сфер государственной политики в целом — ввиду многонационального состава населения страны, наличия негативных исторических националистических сепаратистских практик, последствий бурного распространения глобализации в конце XX — начале XXI в. Неслучайно сложилась ее трактовка как системы стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве¹. В условиях нарастающих многоаспектных вызовов и угроз

внутреннего и внешнего характера требуются своевременные диагностика и предупреждение связанных с ними рисков.

Выявление существующих и вероятных проблем, разработка и внедрение комплекса механизмов, методов и технологий их решения требуют консолидированных и согласованных усилий экспертного сообщества и компетентных органов публичной власти в установленных законодателем рамках. В общем виде экспертная деятельность в сфере государственной национальной политики ориентирована на создание действенных инструментов и механизмов качественной оценки деятельности ведущих акторов (в первую очередь государственно-властных структур) по определению ее целей и задач, формированию институциональной организации и практическому осуществлению ключевых направлений.

Формулирование и научное обоснование критериев эффективности деятельности государственных органов и должностных лиц федерального, регионального и местного уровней, методическое и технологическое сопровождение

измерительных процедур, разработка аналитических материалов и их доведение до общественности, повышение качества и оптимизация государственного управления в сфере этноконфессиональных отношений составляют основное содержание профессиональной экспертизы.

Экспертные процедуры в области государственной политики и управления способствуют совершенствованию техник политического контроля, адаптации индикаторов и решений в плоскости ситуационного анализа, стратегического планирования и прогнозирования, сравнению и сопряжению региональных практик. Экспертная оценка — более успешному выполнению функции контроля и надзора в системе государственного управления, хотя ее применение влечет дополнительные расходы на измерение эффективности и проведение мониторинга.

О процессе институционализации профессиональной экспертизы в сфере государственной национальной политики в России мы уже писали². В рамках данной статьи особое внимание обратим на нормативное регулирование

экспертной деятельности и ее ведущих компонентов.

Понятие «общественная экспертиза» и порядок ее осуществления определены Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³ и «Положением о порядке проведения общественной экспертизы»⁴. Общественная экспертиза (ст. 22 закона) предполагает:

— анализ и оценку актов и решений, их проектов, документов и других материалов, действий (бездействия) органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций;

— проверку соответствия таких актов и решений, их проектов, документов и других материалов требованиям законодательства;

— контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Экспертиза должна быть основана на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля (прежде всего общественными палатами различного уровня) к проведению такой экспертизы на общественных началах.

Инициатива проведения общественной экспертизы может исходить от органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Принципиальным является следующее уточнение: если в соответствии с федеральным законодательством общественная экспертиза обязательна, то ее организатор вправе привлечь на общественных началах специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо сформировать экспертную комиссию — из общественных экспертов, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний.

В качестве экспертов могут привлекаться как физические лица, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы и удовлетворяющие необходимым требованиям, так и юридические лица (раздел III Положения). В качестве таковых выступают объединения некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в нашей стране и относится к сфере их уставной деятельности. Положение допу-

скает возможность привлечения экспертов к работе как на общественных началах (как это указано в законе), так и на основании договора.

Профессиональная экспертиза представляет собой особый вид экспертно-аналитической деятельности, для осуществления которой требуются специальные знания об объекте и предмете экспертизы, профессиональные умения по проектированию, анализу, оценке, контролю и управлению, а также профессиональная занятость лица в качестве эксперта⁵. Добавим к названным критериям наличие специального документа (сертификата, свидетельства и др.), выдаваемого компетентным органом (учреждением) по результатам специальной процедуры аттестации; или официальная регистрация в качестве эксперта в экспертной сети (экспертной панели), что дает лицу право заниматься экспертной деятельностью на профессиональной основе.

В плане нормативного закрепления понятия «профессиональная экспертиза» наиболее близки к приведенному выше формулировке Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶. Экспертиза как контрольное (надзорное) действие предполагает проведение исследований по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла. Такие вопросы ставятся перед экспертом или экспертной организацией инспектором в рамках контрольного (надзорного) мероприятия в целях оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований (ст. 84 закона). Результаты экспертизы оформляются экспертным заключением.

Требования к эксперту (экспертной организации) устанавливаются ст. 33 закона. Соответственно, эксперт — это не имеющий личной заинтересованности в резуль-

*25 апреля 2018 г. состоялось первое заседание Экспертного совета при Федеральном агентстве по делам национальностей
(Источник: <http://www.pp.alania.gov.ru/index.php/node/209>)*



татах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия граждан, не являющийся индивидуальным предпринимателем, имеющий специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и получивший статус эксперта в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством РФ в целях привлечения контрольным (надзорным) органом к осуществлению экспертизы. Экспертная организация — не заинтересованные в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, аккредитованные в соответствии с законодательством РФ об аккредитации в национальной системе аккредитации и привлекаемые контрольными (надзорными) органами к осуществлению экспертизы. Экспертная организация самостоятельно определяет из числа своих работников лиц, которые будут выступать в качестве экспертов. Отметим здесь в качестве обязательного требования получение статуса эксперта или прохождения процедуры аккредитации.

Таким образом, говоря о специфике соотношения общественной и профессиональной экспертизы, отметим следующее. Объектами общественной экспертизы, как правило, являются правовые акты, действие (бездействие) органов публичной власти; перечень объектов профессиональной экспертизы более широк и связан преимущественно с анализом состояния и оценкой эффективности формирования и реализации национальной политики. Для профессиональной экспертизы важна занятость эксперта в качестве такового с официальным признанием его статуса (через процедуры аккредитации, сертификации или регистрации), для общественной — достаточно соответствующего образования и занятия научно-исследовательской

и (или) практической (общественной) деятельностью. Если профессиональная экспертиза осуществляется, как правило, на протяжении длительного времени (времени действия документа о признании лица экспертом), то общественная — производится разово или периодически (до момента деактуализации экспертируемого акта или события).

В качестве примеров реализации профессиональной экспертной деятельности в сфере государственной национальной политики рассмотрим работу нескольких федеральных площадок.

Федеральный реестр экспертов научно-технической сферы координируется Научно-исследовательским институтом — Республиканским исследовательским научно-консультационным центром экспертизы (ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ)⁷. Его основная задача — привлечение ведущих ученых и специалистов для проведения объективных и компетентных экспертно-аналитических исследований в интересах формирования и реализации научно-исследовательских, технологических и инновационных проектов и программ федерального, регионального и отраслевого уровней. В изучаемом ракурсе эксперты участвуют в формировании и оценке предло-

жений по приоритетным направлениям научных исследований и разработок в интересах решения социально-экономических задач с учетом Стратегии научно-технологического развития РФ, в том числе в плане противодействия социокультурным угрозам, терроризму и идеологическому экстремизму, иным источникам опасности для общества и государства⁸.

Аналитический центр при Правительстве РФ осуществляет оперативное информационно-аналитическое сопровождение и экспертную поддержку деятельности правительства по основным вопросам социально-экономического развития страны в различных сферах, в том числе стратегического планирования, проектного управления, регионального развития, социальных отношений⁹. Экспертами Центра дается оценка реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.¹⁰, одним из приоритетов которых является укрепление общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации, сохранение этнокультурного многообразия народов России, гармонизация международных (межэтнических) отношений.

*Общественный совет Министерства культуры, печати и по делам национальностей Марий Эл
(Источник: <https://mincult12.ru/node/11804>)*



Экспертная панель Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН России)¹¹ была представлена 7 февраля 2020 г. на совместном заседании Экспертного совета и Консультативного совета по делам национально-культурных автономий (НКА). Основная часть работы экспертного сообщества организуется через личный кабинет эксперта в Государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. Эксперты участвуют в регулярных интерактивных опросах, направляют обращения в Агентство по делам национальностей, приглашаются к участию в круглых столах, конференциях или иных мероприятиях, организуемых в рамках экспертного сообщества.

Эксперты ФАДН дают оценку текущей ситуации в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений; оценку эффективности реализации мер по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений; оценку объективности освещения событий, в том числе конфликтов, в сфере межнациональных отношений в субъектах РФ; выявляют долгосрочные риски, потенциальные конфликты, способные привести к обострению межнациональных и межконфессиональных отношений; факторы и их взаимосвязи, влияющие на состояние межнациональных и межконфессиональных отношений; факторы, влияющие на процесс формирования российской гражданской идентичности и самоидентификации народов РФ; анализируют проблемы, связанные с внутренней и внешней миграцией.

Экспертная деятельность в сфере государственной национальной политики на уровне региона (субъекта Федерации) отличается многообразием организационно-институциональных форм и механизмов реализации. Мы уже писали об эволюции подходов и практик в



Новая разработка ФАДН России — экспертная панель — была представлена 7 февраля 2020 г. на совместном заседании Экспертного совета и Консультативного совета по делам НКА при ФАДН России (Источник: <https://eurasiaunion.ru/fadn-rossii-prezentoval-ekspertnyyu-panel/>)

процессах реализации государственной национальной политики в финно-угорских республиках — субъектах РФ и особенностях осуществления экспертной деятельности на уровне региона (на примере Республики Мордовия)¹². В рамках данного исследования проведем краткий сравнительный анализ экспертных институтов в данной сфере на примере финно-угорских республик — субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ.

Основными институциональными формами реализации экспертной деятельности здесь являются следующие.

1. Соответствующие структурные подразделения, а также общественные, координационные и экспертные советы профильных министерств и ведомств, иных органов государственной власти, представляющие собой общественные консультативные органы, созданные для научно-правового, экспертного и информационно-консультационного обеспечения деятельности того или иного органа государственной власти или координации межведомственного взаимодействия и повышения его эффективности. Так, в Республике

Мордовия это Экспертно-консультативный совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Министерстве культуры, национальной политики и архивного дела; Координационный совет по демографической и миграционной политике при Государственном Собрании Республики Мордовия и др. В Республике Марий Эл — Совет по делам национальностей при Министерстве культуры, печати и по делам национальностей, созданный в целях объединения усилий органов исполнительной власти, национальных и межнациональных общественных объединений, экспертного сообщества и средств массовой информации в деятельности по гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений. В Удмуртской Республике функционирует Постоянно действующее совещание при министре национальной политики, основными задачами которого являются осуществление взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти и координация деятельности министерств и ведомств в области национальных отношений¹³. Подобные структуры призваны осуществлять под-

бор и привлечение экспертов для выработки решений в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений на основе научных прогнозов, учета мнения общественных и национальных движений, религиозных организаций; проводить общественную экспертизу, давать оценку социальной эффективности инициатив, программ и проектов, направленных на развитие и решение проблем в межнациональной и межконфессиональной сферах; осуществлять экспертизу концепций развития общественных институтов, регулирующих отношения в сфере национальной и конфессиональной политики, и др.

2. Созданные государственной властью научные учреждения, выступающие региональными «фабриками мысли», аналитическими, исследовательскими или ситуационными центрами. В Мордовии это, прежде всего, Научно-исследовательский институт гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия (НИИГН), выполняющий научно-исследовательские работы и оказывающий информационные, консультативные и экспертные услуги, а также Научный центр социально-экономического мониторинга, экспертная деятельность которого включает широкий спектр направлений мониторинговых исследований, формулировку экспертных заключений и практических рекомендаций для органов власти и управления, участие в экспертизе до-

кументов и управленческих решений. В Марий Эл сходные с НИИГН функции выполняет Марийский научно-исследовательский институт языка, литературы и истории им. В. М. Васильева. В Удмуртской Республике Удмуртский институт истории, языка и литературы, являющийся научным центром, входит в структуру Удмуртского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской академии наук¹⁴.

3. Некоммерческие национально-культурные организации, закрепившие в уставе в качестве направления экспертно-консультационную деятельность. Примером выступает некоммерческая ассоциация «Поволжский центр культур финно-угорских народов», базирующаяся в Саранске и оказывающая содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления всех уровней в проведении экспертиз, разработке стандартов, методик, программ и проектов законодательных документов в области науки и образования, культуры и искусства¹⁵.

4. Структурные подразделения (кафедры, отделы, управления) ведущих образовательных организаций и созданные на их основе научно-исследовательские центры и лаборатории. Межрегиональный научный центр финно-угроведения Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва ориентирован на исследование лингвистических, литературоведческих, исторических, этнографиче-

ческих, культурологических и искусствоведческих проблем финно-угорских народов. Научно-образовательный центр языковых технологий «Марий йылме» Марийского государственного университета занимается в основном исследованиями в области лингвистики. Финно-угорский научно-образовательный центр гуманитарных технологий Удмуртского государственного университета оказывает консультационные и информационно-аналитические услуги по проблемам развития финно-угорских народов в современной социально-экономической ситуации заинтересованным лицам и структурам¹⁶.

Специалисты структурных подразделений вузов и некоммерческих организаций, как правило, привлекаются к экспертной деятельности на разовой основе по заданию органов государственной власти и управления или иных субъектов национальной политики в том случае, когда требуется высококвалифицированная оценка специальной проблемы.

Результаты работы экспертного сообщества применяются для совершенствования государственной политики в области улучшения состояния этноконфессиональных отношений, культуры и жизни народов России. При этом не следует забывать об установлении взаимосвязей как между различными видами экспертизы, так и между всеми уровнями власти и управления, исследовательскими структурами и аналитическими центрами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

- ¹ См.: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (ред. от 06.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902387360> (дата обращения: 12.12.2021).
- ² См.: Бахлов И. В., Бахлова О. В. Институционализация профессиональной экспертизы в сфере государственной национальной политики Российской Федерации // Известия Саратовского университета. 2019. № 4 (19). Сер.: Социология. Политология. С. 454 — 460.
- ³ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 12.12.2021).
- ⁴ Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденное решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008, протокол № 4-С (с изм. от 22.03.2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/polozhenie-o-porjadke-provedeniya-obshchestvennoi-ekspertizy-utv/> (дата обращения: 12.12.2021).

- ⁵ См.: **Аристархов А. Е., Сухорукова Н. Ф.** Экспертиза как вид профессиональной деятельности // Дискурс. 2018. № 2 (16). С. 115.
- ⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 12.12.2021).
- ⁷ Федеральный реестр экспертов научно-технической сферы [Электронный ресурс]. URL: <https://reestr.extech.ru/experty/index.php> (дата обращения: 12.12.2021).
- ⁸ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/ (дата обращения: 12.12.2021).
- ⁹ Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/about> (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/ (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹¹ Федеральное агентство по делам национальностей: экспертная панель [Электронный ресурс]. URL: https://sm.fadn.gov.ru/surveys/users/sign_in (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹² См.: **Бахлов И. В.** Профессиональная экспертиза государственной национальной и региональной политики и проблемы совершенствования территориального управления // Управление пространственным развитием Европейского Севера России: социально-экономические, политические и исторические аспекты. Сыктывкар, 2019. С. 66 — 69 ; **Бахлов И. В., Бахлова О. В.** Профессиональная экспертиза национальной и региональной политики в субъекте Российской Федерации: институты и механизмы (на примере Республики Мордовия) // Актуальные проблемы взаимодействия общественности с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Саранск, 2020. С. 40 — 44 ; **Бахлов И. В., Бахлова О. В.** Реализация государственной национальной политики Российской Федерации в финно-угорских республиках — субъектах РФ: эволюция подходов и практик (2000 — 2018) // Финно-угорский мир. 2019. № 3 (11). С. 301 — 324.
- ¹³ Об экспертно-консультативном совете по межнациональным и межконфессиональным отношениям : приказ Министерства культуры, национальной политики, туризма и архивного дела РМ от 18.04.2018 № 113 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550140350> (дата обращения: 12.12.2021) ; О Координационном совете Республики Мордовия по демографической и миграционной политике : указ Главы РМ от 21.03.2008 № 58-УТ (в ред. от 25.03.2019 № 74-УТ) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/819042532> (дата обращения: 12.12.2021) ; Положение о Совете по делам национальностей при Министерстве культуры, печати и делам национальностей Республики Марий Эл : приказ Министерства культуры, печати и делам национальностей Республики Марий Эл от 17.02.2010 № 60 (в ред. приказа от 13.02.2017 № 53) [Электронный ресурс]. URL: http://old.mari-el.gov.ru/mincult/DocLib22/pol_sovet_13022017_33.pdf (дата обращения: 12.12.2021) ; Положение о постоянно действующем совещании при министре национальной политики Удмуртской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://minnac.ru/ministerstvo/koordinaczionnye-i-soveshhatelnye-organy/> (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹⁴ Научно-исследовательский институт гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия : сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.niign.ru> (дата обращения: 12.12.2021) ; Научный центр социально-экономического мониторинга : сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://ncsem.e-mordovia.ru> (дата обращения: 12.12.2021) ; Устав Марийского научно-исследовательского института языка, литературы и истории им. В. М. Васильева [Электронный ресурс]. URL: http://marnii.ru/osnovnyue_svedeniya/ustav/ (дата обращения: 12.12.2021) ; Удмуртский институт истории, языка и литературы Удмуртского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской академии наук : сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://udnii.ru> (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹⁵ Некоммерческая ассоциация «Поволжский центр культур финно-угорских народов» : сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://rckfun.ru> (дата обращения: 12.12.2021).
- ¹⁶ Межрегиональный научный центр финно-угроведения Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://mrsu.ru/ru/university/depart/mezhregionalnyu-nauchnyu-centr-finno-ugrovedeniya/> (дата обращения: 12.12.2021) ; Научно-образовательный центр языковых технологий «Марий йылме» Марийского государственного университета [Электронный ресурс]. URL: <https://marsu.ru/education/units/inkimk/archive/ifu/> (дата обращения: 12.12.2021) ; Финно-угорский научно-образовательный центр гуманитарных технологий Удмуртского государственного университета : сайт [Электронный ресурс]. URL: http://finno-ugry.ru/educres/educenter_udsu (дата обращения: 12.12.2021).

Поступила 28.01.2022