

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН РФ
ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ СЕМИНАР
"ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ И ЕЁ ПРИЛОЖЕНИЯ"**

Октай МАМЕДОВ

доктор экономических наук, профессор,
зав. кафедрой политической экономии и экономической политики
экономического факультета Южного федерального университета,
главный редактор журнала «TERRA ECONOMUCUS»,
Заслуженный деятель науки РФ

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА
КАК ИСПЫТАНИЕ ЗРЕЛОСТИ
ОТЕЧЕСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗНАНИЯ
И
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
ОРГАНИЗАЦИЯ, МЕТОДИКА, ЭФФЕКТИВНОСТЬ
(материалы к докладу)**

**МОСКВА – РОСТОВ-на-ДОНУ
2013**

СОДЕРЖАНИЕ

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

ЦЕЛЬ, ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ДОКЛАДА

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА – НАЗРЕВШАЯ ПОТРЕБНОСТЬ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.

- 2.1. Эффективное институциональное строение национальной экономики – её стратегическое конкурентное преимущество.
- 2.2. Эффективное институциональное строение национальной экономики превращается в её относительное конкурентное преимущество при условии системного (макросоциального) характера реализации.
- 2.3. Переход к эффективной институциональной организации национальной экономики уже сам означает инновационный прорыв в организации российской экономики.
- 2.4. Модернизация институционального устройства отечественной экономики должна предшествовать её производственно-технологической модернизации.
- 2.5. О комплексном характере институциональной экспертизы.
- 2.6. Научная институциональная экспертиза всегда ограничена рамками предмета институциональной науки.

3. ТРИ «АХИЛЛЕСОВЫ ПЯТЫ» СОЦИАЛЬНОГО ЗНАНИЯ - ТРИ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

- 2.1. Пространственно-временная эластичность социальных процессов
- 2.2. Слабость экономики всегда превращает её в объект политической манипуляции.
- 2.3. «Политизация» экономики всегда ведёт к её бюрократизации.

4. ТЕХНОЛОГИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

- 3.1. Сущность институциональной экспертизы.
- 3.2. Цель институциональной экспертизы.
- 3.3. Алгоритм институциональной экспертизы.
- 3.4. Основные пункты институциональной экспертизы.
- 3.5. Организационное обеспечение институциональной экспертизы.

5. ТЕХНИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

6. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

7. ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

(на примере Федерального Закона «О Сколково»)

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

1.1. ЦЕЛЬ ДОКЛАДА

Настоящий доклад преследует цель - **обосновать целесообразность организационного оформления (под эгидой Института экономики РАН РФ) относительно нового направления в деятельности исследовательских структур экономического профиля – институциональной экспертизы официальных стратегических документов органов власти (федеральных целевых программ, федеральных законов социально-экономической направленности, масштабных региональных и отраслевых проектов).**

1.2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДОКЛАДА

Практическая направленность рассматриваемого вопроса предопределила **прикладной характер настоящего доклада.** Это вынуждает концентрировать внимание преимущественно на таких аспектах, как – технология непосредственной организации институциональной экспертизы, методика такой экспертизы, оценка её эффективности, прогноз ожидаемых результатов институциональной экспертизы, перспективы прикладного институционального анализа как реализации практической функции научного социального знания.

1.3. ОСОБЕННОСТИ ДОКЛАДА

Значительная часть предложений данного доклада носит постановочный и дискуссионный характер, что предполагает их дальнейшее уточнение и конкретизацию в ходе обсуждения специалистами.

Наибольшую сложность представило стремление автора опереться на однозначное концептуальное обоснование выдвигаемых им практических предложений институциональной экспертизы. Однако реализации такого стремления препятствовала многозначность ряда, даже фундаментальных, абстракций институциональной теории.

В этой ситуации автор вынужден был специально рассмотреть вопрос о специфике связи социального знания с социальной практикой, без осознания которой такая связь принимает технократический вид, требующий от социальной экспертизы тех же параметров, что и от инженерно-технической экспертизы.

Следует особо отметить, что в авторской трактовке **институциональный анализ представлен как синтез всех отраслей социального знания**, в связи с чем и инструментарий институциональной экспертизы приобретает комплексный социально-экономический характер.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА – НАЗРЕВШАЯ ПОТРЕБНОСТЬ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.

Организация широкомасштабной институциональной экспертизы отвечает назревшей потребности не только самой институциональной теории, но и – что гораздо важнее - институциональной практики.

2.1. Эффективное институциональное строение национальной экономики – её стратегическое конкурентное преимущество.

В современном мире эффективное институциональное устройство национальной экономики входит в число её *стратегических относительных конкурентных преимуществ*.

«Относительность» в данном случае означает доступность этого конкурентного преимущества практически для любой страны мира. Однако не все страны могут сформировать и реализовать это преимущество по препятствиям, прежде всего, внутреннего свойства.

Наша страна имеет все возможности для сознательного построения стратегически-важного конкурентного преимущества национальной экономики в виде её эффективного институционального устройства.

2.2. Эффективное институциональное строение национальной экономики превращается в её относительное конкурентное преимущество при условии системного (макросоциального) характера реализации.

Стратегическая значимость конкурентного преимущества эффективной институциональной организации национальной экономики порождается *системным характером* такой организации, поскольку конкурентным преимуществом такая организация может стать только в том случае, если соответствующие институциональные преобразования приведут в качественно-однородное институциональное состояние всю национальную экономику. В противном случае, при разнородности институционального строения, это может обернуться только противоположным эффектом - ослабить значимость организационно-управленческих факторов экономического роста.

2.3. Переход к эффективной институциональной организации национальной экономики уже сам означает инновационный прорыв в организации российской экономики.

Эффективная институциональная организация национальной экономики сама может быть квалифицирована и должна быть оценена как *особый инновационный прорыв* всей экономической системы страны.

2.4. Модернизация институционального устройства отечественной экономики должна предшествовать её производственно-технологической модернизации.

Экономисты могут внести свой вклад в ускорение развития отечественной экономики разъяснением того, что модернизация институционального строения

национальной экономики выступает *предварительным условием* её ускоренной модернизации, а также непосредственным участием в подобной модернизации институционального строения национальной экономики в виде организации широкомасштабной институциональной экспертизы стратегических директивных документов социально-экономической направленности.

2. 5. О комплексном характере институциональной экспертизы.

В связи с тем, что институциональная экспертиза может носить только *комплексный характер* (поскольку институционализм фактически – первая межпредметная социальная наука, объединяющая экономистов, социологов, политологов, правоведов и культурологов), попытку её организации следует рассматривать как «погашение» своеобразной пени всего отечественного обществознания, всех социальных наук перед практикой. И возглавить эту комплексную работу может только Институт экономики РАН.

Аналогичная ситуация наблюдалась, например, в социальной психологии в начале прошлого века, которая оставалась непрактической наукой до тех пор, пока знаменитый Хотторнский эксперимент не породил социометрию, и тем позволил психологии выйти на поле социальной практики. Попытка организации широкомасштабной институциональной экспертизы может сыграть для российских общественных наук роль собственного «хотторнского эксперимента».

К. Маркс в «Тезисах о Фейербахе» формулирует главный вывод – «философы до сих пор различным образом объясняли мир, а задача состоит в том, чтобы его переделать». Российское обществознание уже не может ограничиться исключительно «объяснительным» статусом социального мироустройства, ему необходимо переходить к активному участию в переделке мира. Этому требованию полностью отвечает разработка и использование такого инструмента, как «институциональная экспертиза» решений, определяющих судьбу национальной экономики.

2.6. Научная институциональная экспертиза всегда ограничена рамками предмета институциональной науки.

Несмотря на безмерный диапазон потребностей социальной практики, институциональная экспертиза не может сделать для неё больше, чем позволяю рамки предмета и метода институциональной теории.

3. ТРИ «АХИЛЛЕСОВЫ ПЯТЫ» СОЦИАЛЬНОГО ЗНАНИЯ - ТРИ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

Неустранимая специфика социального знания по сравнению с естественно-научным порождает особенности его «выхода» на практику. Эти особенности часто воспринимаются как «слабость» прикладной значимости результатов общественных исследований. При проведении институциональной экспертизы необходимо специально учитывать отмеченную специфику.

3.1. Пространственно-временная эластичность социальных процессов

Научное знание об обществе принципиально отличается от научного знания о природе – естественнонаучное знание обладает жёстко верифицируемым и валидным критерием его истинности, в то время как социально-научное знание не располагает таким критерием.

Это, до известной степени дискредитирующее уровень научности социального знания, обстоятельство задано объективной спецификой социальных процессов. Отмеченная специфика состоит в высокой степени эластичности сущностных социальных зависимостей, тогда как зависимости в природных процессах характеризуются однозначностью исходных условий и порождаемых ими результатов. При отсутствии такой однозначности в естественных процессах невозможна была бы не только производственная деятельность, но и сама природа.

Иное дело – социальные процессы: здесь связь между исходными условиями и конечными результатами - отдалённая и непредсказуемая (например, - можно понизить уровень доходов населения и получить его поддержку, а можно повысить этот уровень и получить его ненависть).

Пространственно-временная эластичность социально-экономических процессов – фундаментальная проблема общественно-научного знания, которая, несомненно, осложняет и проведение институциональной экспертизы.

3.2. Слабость экономики всегда превращает её в объект политической манипуляции.

Общественная история доказала: чем сильнее экономика страны, тем меньшее влияние на неё оказывает политика, и наоборот, - чем слабее экономика, тем сильнее она зависит от политики (вообще от надстроечных факторов). В нашей стране, где сохраняются существенные резервы для дальнейшего развития экономики, доминирующее влияние политических факторов на экономические процессы - несомненно. Это также осложняет проведение институциональной экспертизы.

3.3. «Политизация» экономики всегда ведёт к её бюрократизации.

Засилие чиновничества, разрушающего экономику, бизнес, науку и всё остальное, свидетельствует о слабости экономического развития страны и является неизбежным следствием политизации экономических процессов. Это - дополнительное препятствие на пути проведения институциональной экспертизы.

4. ТЕХНОЛОГИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ¹.

Технология институциональной экспертизы включает операциональные характеристики обязательных элементов научной экспертизы.

4.1. Сущность институциональной экспертизы.

Институциональная экспертиза проекта (документа) означает его оценку по критериям институциональной эффективности.

4.2. Цель институциональной экспертизы.

Целью институциональной экспертизы является проверка эффективности институционального механизма его реализации и институциональных последствий этой реализации.

4.3. Алгоритм институциональной экспертизы.

1. Этап первый - разработка типовой институциональной модели организационного построения данной отрасли, сферы и региона, отвечающих их природе и специфике.

2. Этап второй – организация селективной конкуренции институтов внутри каждой отрасли и каждого региона.

3. Этап третий – узаконения положения: пока не будет подписан акт о положительной институциональной экспертизе, проект не принимается.

4.4. Основные пункты институциональной экспертизы.

- цели институциональной экспертизы проекта;
- характеристика объекта (целевой социальной группы) проекта;
- социокультурные и демографические характеристики проекта;
- общественная организация проекта;
- готовность общественных институтов и институтов гражданского общества участвовать в его реализации;
- определение адекватной институциональной стратегии проекта;
- институциональные аспекты организации управления проектом;
- основные проблемы, подлежащие институциональному анализу данного проекта;
- основные институциональные проблемы, решаемые данным проектом;
- оценка существующих институтов;
- определение сильных и слабых сторон существующих институтов (человеческие, физические, технические, административные и управленческие аспекты);
- изучение институционального потенциала законов, политики и законодательных актов и их возможного влияния на реализацию и осуществление проекта;
- разработка институтов в рамках проектов;

¹ В этом разделе частично использованы материалы - Автор-составитель: Ф.И. Шарков. Управление проектом в рекламе. Москва, 2006 (источник - <http://nikitchuk.viperson.ru/wind.php?ID=591418&soch=1>).

- внесение предложений о необходимых изменениях в институциональной структуре и организации проекта;
- обеспечение ресурсами функционирования соответствующих институтов проекта;
- роль общественного и частного сектора в подготовке, реализации и осуществлении проекта;
- создание в рамках проекта новых институтов, не существовавших ранее;
- человеческие аспекты институциональных перемен и преобразований;
- экономические, социальные, политические и идеологические аспекты реформирования институциональной системы в целях реализации проекта.

4.5. Организационное обеспечение институциональной экспертизы.

Организация и проведение институциональной экспертизы может придать новый импульс интеграции всё ещё разрозненных усилий российских обществоведов в аспекте разработки научных рекомендаций для социальной практики.

В этом аспекте было бы целесообразно создание **«Академической ассоциации исследовательских экономических центров»**, которая на первом этапе могла бы объединить исследовательские структуры Института экономики АН и исследовательские структуры экономистов федеральных университетов России. В рамках названной Академической ассоциации и мог бы быть учреждён и функционировать **«Общероссийский центр институциональной экспертизы»**. Работая по государственным и коммерческим заказам, такой Центр мог бы постепенно консолидировать усилия экономистов всей страны, а Институт экономики РАН – возглавить такую консолидацию. Это значит, что обращение к институциональной экспертизе могла бы оказаться начальным этапом в давно назревшей потребности общероссийской интеграции экономистов под эгидой Института экономики РАН, - больше взять на себя роль интегратора в стране некому, или она произойдёт на иных, не самых лучших, основаниях..

5. ТЕХНИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

1. Институциональная экспертиза является независимой общественно-профессиональной экспертизой, осуществляемой по государственному заказу за счет выделения бюджетных средств.
2. Институциональная экспертиза сосредоточена на профессиональной оценке специалистами институциональной эффективности стратегических проектов социально-экономического уровня различного уровня (макроэкономического, регионального, отраслевого).
3. Институциональная экспертиза стратегических социально-экономических проектов носит комплексный характер, с привлечением экономистов, социологов, культурологов, политологов и специалистов соответствующих сфер общества и экономики.
4. Результаты институциональной экспертизы в обязательном порядке проходят правовую оценку.
5. Необходимо создание в структуре ИЭ АН РАФ коммерческого «ООО - Центр Институциональной экспертизы» (с филиалами в федеральных университетах).
6. В отдельных случаях возможно проведение повторной институциональной экспертизы.
7. Заключение (акт) институциональной экспертизы не подлежит обязательному согласованию с представителями заказчика.
8. С заказчиком согласуются сроки, программа и стоимость проведения институциональной экспертизы.
9. Результаты институциональной экспертизы в обязательном порядке направляются представителям заказчика и заинтересованным органам власти.
10. Общим основанием для проведения негосударственной институциональной экспертизы стратегических социально-экономических проектов, до принятия специального решения органами власти, может выступать Постановление Правительства Российской Федерации №1070 от 29 декабря 2008 года "О негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий".
11. Центр институциональной экспертизы может выполнять консультационные услуги по внедрению институциональных аспектов принимаемого проекта.

6. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

В настоящее время институциональный анализ является неотъемлемой частью любого планирования в сфере формирования и развития экономических и социальных интегрированных структур.

В центре внимания зарубежной институциональной экспертизы – специфика сферы и соответствующие особенности функционирования учреждений (институтов), режим принятия ими решений, последствия реализации данной институциональной стратегии, институциональное обеспечение устойчивого развития.

Главная проблема – что эффективнее: преобразование существующих институтов до новых требуемых параметров или создание новых институтов?

Особая задача – нахождение оптимальных институциональных рамок для сотрудничества и совместного принятия решений между старыми и новыми институтами.

Упреждающее внимание – разработке типовых институциональных моделей применительно к данной сфере, отрасли и региону.

Перспективная цель - системная трансформация институциональной структуры экономики и общества.

Специфика институциональной экспертизы состоит в том, что она включает в границы своего анализа не только формальные, но и неформальные институты.

Формальными институтами обычно выступают государственные учреждения, имеющие юридически-определенные цели, задачи, строение, правила функционирования, регламент принятия решений, жёсткий набор узаконенных процедур.

Неформальными институтами фактически являются все социальные и экономические организации, находящиеся за пределами государственного сектора, то есть возникающие добровольно - бизнес, социальные сети, ассоциации. И хотя неформальные институты также имеют структуру и набор процедур, диапазон свободы в их действиях значительно шире.

С учетом формальной (или неформальной) природы исследуемого института экспертиза должна осветить следующие вопросы:

- структура и процедуры данного института;
- принимаемые институтом правила (в пределах его компетенции),
- механизм, процедура и критерии принятия решений,
- субъекты и порядок реализации принятых решений,
- внутриинституциональная иерархическая структура.
- компетенции институтов власти различных уровней по отношению к создаваемым (или преобразовываемым) институтам,
- установление пределов административного вмешательства в функционирование новых институтов,
- взаимодействие данного института с другими формальными институтами,

- взаимодействие данного института с другими неформальными институтами.

К объектам институциональной экспертизы относят – органы власти, университеты, формальные и неформальные объединения бизнеса, неправительственные организации, религиозные учреждения, городские и сельские поселения.