

**Центр проблемного анализа и государственно-управленческого
проектирования**

«Российская фабрика мысли»

**Москва
Научный эксперт**

2013

УДК

ББК

«Российская фабрика мысли». М.: Научный эксперт, 2013.

В работе обосновывается необходимость создания в системе государственного управления России специального института интеллектуальной поддержки власти. Решается задача сочетания творческой самостоятельности организации и ее интегрированности в процесс принятия государственных решений.

Предназначена для специалистов в области государственного управления.

ISBN

ББК

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2013

Под ред. М.В.Вилисова

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Российская «фабрика мысли»: постановка задачи	10
1.1. Проблема качества государственного управления.....	10
1.2. Российская «фабрика мысли» как усилитель качества государственного управления.....	23
1.3. Проблемная повестка для современного российского государства и российской «фабрики мысли»	25
1.4. Взаимодействие российской «фабрики мысли» и руководителя государства	32
Глава 2. Концепция российской «фабрики мысли»	40
2.1. Цель, задачи, сфера и форма результата деятельности.....	40
2.2. Место российской «фабрики мысли» в политико-административной системе государства	50
Заключение	57
Литература	58

Введение

Современное государственное управление все более усложняется, и не только в России. Правительства зарубежных стран, национальные и международные неправительственные организации, транснациональные корпорации давно уже осознали: управление – это не только предвидение, но и конструирование будущего. Поэтому «фабрика мысли» (“think tank”) в зарубежных странах уже перестала быть исключительно государственным механизмом генерации идей для управления.

Как показывает глобальный индекс «фабрик мысли»¹, среди них уже появились те, которые смогли превратить свою деятельность в успешный бизнес, а также те «фабрики мысли», которые созданы при крупнейших корпорациях (например – при Google и Daimler Benz). Более того, Google Ideas, фабрика мысли, созданная одноименной корпорацией, в 2012 году признана экспертным сообществом лучшей новой фабрикой мысли.

Деятельность фабрик мысли теперь не ограничивается только обороной и безопасностью (как это было на заре их создания). В сферу их внимания входят вопросы международных отношений, охраны окружающей среды, здравоохранения, национальной и международной экономической деятельности, социальной политики, науки и технологий, государственного управления, энергетики и природных ресурсов, образования и др. То есть повестка дня, типичная для любого государства.

Что же отличает «фабрики мысли» от государственных органов? Прежде всего – это возможность свободно и творчески действовать, не имея ограничений в виде постоянной управленческой рутины и высокой ответственности за состояние дел. Это состояние позволяет им взглянуть на проблему «со стороны», обнаруживая то, чего не видит человек, находящийся внутри системы управления. Однако, в этом кроется и слабость

¹ James G. McGann 2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice// <http://gotothinktank.com/rankings/>

«фабрик мысли» - если в своих поисках и рекомендациях они слишком отрываются от реальной действительности (зачастую из-за того, что не имеют представления о реальных управленческих процессах, в том числе из-за информационной закрытости последних), то их рекомендации становятся бесполезными (или даже опасными) для практического применения.

Во-вторых, «фабрики мысли» чаще всего являются субъектами гражданского общества – негосударственными некоммерческими организациями, созданными добровольно инициативными гражданами для достижения поставленных целей. Это предполагает более высокий уровень мотивации участников в достижении поставленных результатов. Иными словами, сотрудники таких организаций готовы работать больше, интенсивней и затрачивать меньше ресурсов в достижении поставленных целей. Потому что они хотят получить результат и им нравится эта деятельность. Поэтому они могут оказаться намного более эффективными, чем государственные органы, при решении сложных задач государственного управления. Обратная сторона этого свойства – догматичность (увлеченность только своими идеями) и ангажированность (наличие прочной связи с определенными группами интересов, которые и представляют участники этих организаций).

Таким образом, задача современного строительства «фабрик мысли» в России – обеспечить их создание и деятельность таким образом, чтобы максимально раскрыть их достоинства и нивелировать недостатки. То есть таким образом, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие государственных структур и негосударственных «фабрик мысли».

В настоящее время система государственного управления в России уже приходит к пониманию того, что для эффективного и профессионального управления уже недостаточно укомплектовать штат специалистами, имеющими соответствующее образование и опыт работы. Большое значение приобретают инновации в области создания систем и структур, процедур государственного управления. Становится важным критическое осмысление

процессов, которые относятся как к объекту, на который направлено управляющее воздействие, так и к самой управляющей системе и ее субъекту. Подобные задачи относятся к сфере научной деятельности в государственном управлении².

Общие проблемы взаимодействия науки и власти рассматриваются в литературе весьма обширно, идеи, получившие развитие в данной работе, первоначально были рассмотрены авторами ранее³. В качестве гипотезы, касающейся одного из способов разрешения существующих проблем в коммуникациях науки и власти, рассмотрено предположение о необходимости развития в России специализированных научно-экспертных организаций - «фабрик мысли».

Данные структуры (под различными названиями⁴) уже находятся в фокусе внимания различных специалистов, в том числе и в России⁵, при этом их изучают с различными целями – в диапазоне от рассмотрения их как инструментов гражданского общества до технологий подготовки политико-управленческих решений.

Отечественный и зарубежный опыт убедительно показывает, что существует необходимость эффективного использования научно-экспертного потенциала для решения задач в сфере государственного управления, особенно для обеспечения деятельности высших должностных лиц⁶.

² *Вилисов М.В.* Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников // Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников: Материалы научного семинара. М.: Научный эксперт, 2010. Вып. 3 (33). 64 с.

³ *Якунин В.И., Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В.* Наука и власть: Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009. 248 с.

⁴ В отношении «фабрик мысли» употребляются различные термины: «аналитический центр», «мозговой центр», «мозговой трест», «интеллектуальный центр» и т. п.

⁵ *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // *Мировая экономика и международные отношения.* 2009. № 1. С. 26–35; Сравнительный анализ российских и зарубежных аналитических центров: Учебное пособие / Под ред. Н. Беляевой. М., 2007.; *Зайцев Д.Г.* Аналитические центры как субъекты политического процесса: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

⁶ Подробнее см.: *Якунин В.И., Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В.* Указ. соч.

В СССР соответствующие функции выполняли научно-экспертные и аналитические структуры в АН СССР, ведомственные научно-исследовательские институты при органах государственной власти отраслевого управления, специализированные структуры в рамках правоохранительных органов Вооруженных сил и спецслужб. Однако в настоящее время в связи с неудачными реформами и кризисными явлениями перечисленные структуры либо прекратили свое существование, либо не обладают достаточным ресурсом для осуществления своих функций на прежнем уровне. Но актуальность института интеллектуальной поддержки власти только возросла.

Аналогичная бывшей советской система научно-экспертной поддержки государственного управления существует в КНР. Ее основу составляет академия наук и ряд академических институтов, обеспечивающих деятельность высшего руководства страны и коммунистической партии Китая. С учетом специфики партийно-государственного строительства в Китае указанные структуры полностью интегрированы в процесс разработки и принятия управленческих решений. Эффективность деятельности указанных структур в качестве «интеллектуальных усилителей» государственного управления находит свое отражение в международных рейтингах: в 2012 году Китайская академия общественных наук (Chinese Academy of Social Sciences) была признана пятой во всемирном рейтинге «фабрик мыслей» (в списке из 100 организаций; всего в этом списке было представлено 100 организаций)⁷.

В странах западной демократии активное развитие получили так называемые «фабрики мысли» («think tanks») как специализированные научно-экспертные структуры, созданные преимущественно для экспертной поддержки государственного управления и проработки долгосрочных и

⁷ James G. McGann 2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice// <http://gotothinktank.com/rankings/> P.42

стратегических вопросов, находящихся в рамках государственного управления. Долгое время, особенно в период «холодной войны», эти структуры в основном занимались вопросами безопасности и стратегического противостояния с СССР, однако, впоследствии круг их разработок существенно расширился. При этом основным потребителем результатов их исследовательской деятельности являются должностные лица государственных органов. В США и Франции – преимущественно в рамках системы исполнительной власти, в Германии – в рамках парламентских политических партий.

Особенностью деятельности «фабрик мысли» в западных странах является их подчеркнуто обеспечиваемая независимость от государственных органов, проявляющаяся прежде всего в организационной и интеллектуальной самостоятельности. В то же время финансовое обеспечение их деятельности в значительной степени осуществляется за счет государственных форм финансирования или целевых отчислений деловых кругов, тесно связанных с политической и управленческой элитой. При этом «фабрики мысли» достаточно сильно интегрированы в процессы разработки и принятия решений в сфере государственного управления. Многие проекты разрабатываются непосредственно такими структурами, существуют случаи перехода сотрудников таких центров на государственную службу и наоборот⁸.

Указанный зарубежный опыт, а также анализ эффективности государственного управления в этих странах (США, Великобритания, Германия, Китай, Франция) показывают положительный эффект от деятельности специализированных научно-экспертных структур в рамках

⁸ В качестве наиболее ярких примеров можно привести Струба Тэлботта (заместитель государственного секретаря в 1994–2001 гг., президент Брукингского университета с 2002 г.), Фиону Хилл (американский политолог, сотрудник Брукингского университета, автор книги «Проклятие Сибири», в определенный период профессиональной карьеры работавшая в ЦРУ и в Национальном совете по разведке США).

государственного управления. При этом их функции примерно одинаковы как в западных демократиях, так и в коммунистическом Китае.

Необходимо отметить, что в странах западной демократии «фабрики мысли» выполняют также важную функцию общественного контроля и общественной экспертизы решений, принимаемых в рамках государственного управления. Многочисленные неправительственные структуры объединяют специалистов, а также людей, имеющих активную гражданскую позицию, для обеспечения аргументированной дискуссии относительно важнейших проблем развития общества и государства, что позитивно сказывается как на эффективности государственного управления в целом, так и на состоянии взаимодействия и взаимного доверия между государством и обществом, а также отдельными социальными группами. При этом важно, что подобная деятельность обеспечивается соответствующими правовыми механизмами и гарантиями, позволяющими осуществлять ее полностью в правовом русле и максимально эффективно.

В России, к сожалению, имеет место дефицит аналогичных институтов и правовых механизмов их функционирования. В то же время слепое копирование зарубежного опыта вряд ли способно кардинально решить проблему, так как требуется создание практически применимого и эффективного механизма национального научно-экспертного сообщества и национальной власти в конкретных исторических, общественно-политических и экономических условиях, в которых в настоящее время находится Россия. Это позволяет говорить о наличии соответствующего предмета для научно-экспертного анализа и выработки управленческих решений. Описание основных полученных в ходе такого анализа результатов и практических предложений содержится в настоящей работе.

Была поставлена основная цель – разработка такой модели «фабрики мысли», которая была бы адекватна современным российским потребностям и условиям с точки зрения решения задачи повышения качества государственного управления.

Глава 1. Российская «фабрика мысли»: постановка задачи

1.1. Проблема качества государственного управления

В современных условиях государственное управление сталкивается со сложнейшими и разнообразными задачами. При этом как в обыденной жизни, так и в экономике, политике и даже в праве множество субъектов постоянно дают оценки качества или эффективности государственного управления. Эти оценки могут колебаться в диапазоне от качественных («хорошая политика» или «плохая политика»), публицистических и/или идеологических («государство опять реализует политику за счет своих граждан», «правлящая элита продемонстрировала классовый подход при принятии решения») до количественных (коэффициенты, рейтинги и т.п.). При этом количественные оценки принято считать наиболее точными (уровень эффективности получает численное выражение), а также удобными для проведения сравнительных исследований (изменчивость эффективности во времени, сравнение эффективности разных стран и т.п.). Прежде всего необходимо получить ответ на вопрос: что является объектом оценки?

Объектом оценки является деятельность в сфере государственного управления. Субъектами этой деятельности, как правило, являются политики, государственные должностные лица и служащие, государственные органы.

Политический процесс, взаимодействие конкурирующих политических команд, геополитическое соревнование в обязательном порядке обращаются к вопросу о качестве государственного управления, успешности тех или иных государственных политик, как и успешности властной деятельности в целом. Само государственное управление без оценочной рефлексии не имеет шансов на самосовершенствование и развитие. Вопросы кадровых назначений, как и выборной фильтрации в случае здорового механизма политического рекрутинга, также требуют оценивания качества властной управленческой деятельности и успешности ее итогов.

Качество как и успешность государственного управления в принципе не могут оцениваться без апелляции к какой-либо ценности. В качестве ценности может выступать заявленная публично цель. Может использоваться какая-либо идеологическая ценность. Известно множество такого рода частных критериев, для которых построены так называемые индексы – глобальной конкурентоспособности, коррумпированности, прав и свобод, развития демократии в той или иной стране. Это и есть по сути частные критерии для оценки качества разных сторон развития соответствующей страны. Но возникает вопрос: а существует ли наиболее объективный, наиболее интегративный и в этом смысле наиболее универсальный ценностный критерий государственной политики, управления и успешности?

Авторы выдвигают концепт такого критерия. Он равноприменим и равнозначим для любого государства, включая «failed states». Это жизнеспособность государства в широком смысле, иными словами, страны в целом. Не будет страны (как СССР) – не будет ничего: ни прав и свобод, ни рынка, ни демократии, ни демографии, ни здоровья и достоинства граждан. Существование страны (государства) является самым общим, самым значимым и первичным критерием успешности государственной политики и государственного управления. Все остальные частные критерии успешности государственных политик находятся в субординации к выдвинутому интегративному критерию высшего уровня⁹.

Эффективность государственного управления, качество государственного управления, успешность государственного управления и государственной политики звучат синонимично и говорят о необходимости дефиниционных уточнений.

Под государственной политикой, отраслевой государственной политикой в контексте настоящей работы понимается властная и

⁹ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулашкин С.С. Качество и успешность государственных политик и управления. М.: Научный эксперт, 2011.

административная управленческая практика в соответствующей сфере целеполагания и ответственности. Различение властной и административной управленческой деятельности в дальнейшем не будет детализироваться, в рамках решаемой задачи достаточно представлять, что они связаны друг с другом. Властная деятельность включает выбор ценностей и целей управления, администрирование посвящено в большей степени выполнению поставленных целей.

Сложнее выглядит категория качества государственного управления. Вообще возможны три подхода. Во-первых, качество в шкале «затраты–результат». Это такой распространенный либерально-коммерческий вариант, который сродни КПД (коэффициенту полезного действия). Подход является безусловно технически полезным, но он не исчерпывает важных политических и социальных нагрузок власти. Нужно помнить, что власть качественно отличается от коммерческого или корпоративного типа управления.

Во-вторых, качество власти возможно оценивать, сопоставляя результаты ее деятельности с неким эталоном. В принципе этот подход является наиболее универсальным, когда речь идет о каком-либо качестве вообще, без уточнения контекста. Но качество государственного управления или реализации государственной политики – вещь весьма контекстная и актуальная.

В рамках авторского подхода акцент делается на третьем подходе. Он основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности власти по отношению к заявленным ею публично целям. Среди таких целей может быть и коммерческая эффективность как вполне рациональная частная цель экономного расходования бюджетных и иных государственных ресурсов. Синонимичным такому пониманию качества государственного управления является термин результативность.

Субъекты оценки можно разделить на две большие группы: на тех, кто осуществляет управленческую деятельность, и тех, кто ее не осуществляет.

В первом случае речь идет об оценке собственной деятельности, деятельности подчиненных, поднадзорных, подведомственных и подобных органов и должностных лиц. Результаты оценки, как правило, имеют конкретные организационные и даже правовые последствия, приводящие в случае необходимости к корректировке управленческой деятельности. Иными словами, речь идет об оценке деятельности внутри системы государственного управления или об оценке деятельности одной из подсистем общей системы государственного управления. В таком случае критерии оценки для субъекта оценки достаточно просты. Он задает некоей подчиненной ему (административной) системе некую цель и отслеживает результат. Если результат не достигает цели, осуществляется корректировка управляющего воздействия (рис. 1).



Рис. 1. Место самооценки качества государственного управления в системе управления

В случае, если субъектом оценки является лицо, не осуществляющее управленческую деятельность, то речь идет, как правило, об оценке деятельности некоей внешней системы, на которую данный субъект не может оказать прямого воздействия по результатам оценки. Обычно такой субъект может давать лишь опосредованную оценку результатам управленческой деятельности – наиболее обобщенная модель для этого случая представлена на рис. 2.

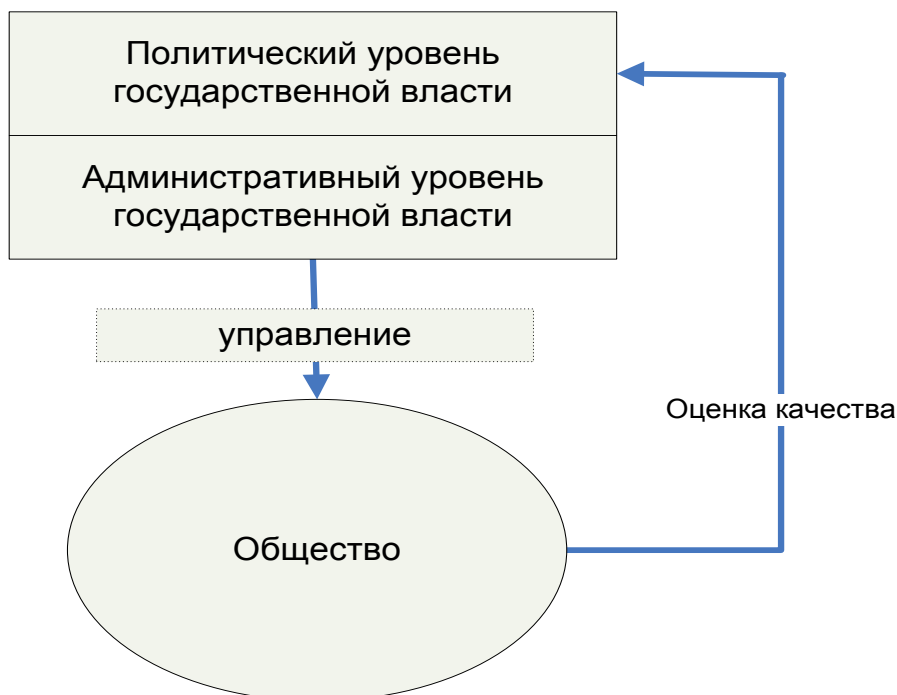


Рис. 2. Место внешней оценки качества государственного управления в системе управления

Модель, изображенная на рис. 2, предполагает, что некий оценивающий субъект (обобщенно его можно назвать «общество») опосредованно участвует как в целеполагании (через политический уровень государственной власти), так и в оценке качества управленческой деятельности (обратная связь через тот же политический уровень). Нетрудно заметить, что в такой модели административная система занимает подчиненный уровень к некоему «верхнему» этажу власти.

В этом случае вопрос о качестве государственного управления вводит в важную тему социально-политического механизма в государстве: его гармоничности и устойчивости. Поэтому вопрос о качестве государственного управления имеет кроме управленческой еще и весьма серьезную политическую нагрузку.

Рассмотрим возможные методологические подходы к оценке эффективности государственно-управленческой деятельности. Наиболее распространенной методологической основой для подобных оценок является оценка результативности осуществления государственно-управленческой деятельности. Оценке подвергаются либо полученные в ходе государственного управления результаты (наиболее распространенная оценка – по показателям ВВП, демографическим показателям), либо результаты, соотносимые с заявленными целями (планировался один прирост ВВП, в результате получился другой). Использование только количественных (статистических) данных для всесторонней оценки оказывается недостаточным. Это неудобство чаще всего компенсируется с помощью экспертных оценок, что дает широкие возможности для проведения сравнительных оценок, составления рейтингов стран по эффективности государственного управления.

Примером может служить рейтинг Всемирного банка Worldwide Governance Indicator. Он предлагает оценку деятельности государства по шести параметрам, среди которых – эффективность государственного управления (government effectiveness)¹⁰. В основе рейтинга – методика, практически полностью основанная на экспертных оценках¹¹. Необходимо отметить, что рейтинг широко применяется в мировой политической и экономической практике и оказывает влияние на деятельность национальных правительств¹², тем самым так или иначе реализуется модель управления, показанная на рис. 2.

К подобным методам оценки эффективности государственного управления можно отнести и разработанный Центром проблемного анализа и

¹⁰ Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008 // World Bank Policy Research Working Paper N 4978. Wash. (D.C.), 2008.

¹¹ Там же.

¹² Kapoor M., Ravi S. Determinants of Corruption: Government Effectiveness vs Cultural Norms // <<http://ssrn.com/abstract=1443617>>.

государственно-управленческого проектирования Коэффициент качества государственного управления¹³ (рис. 3).

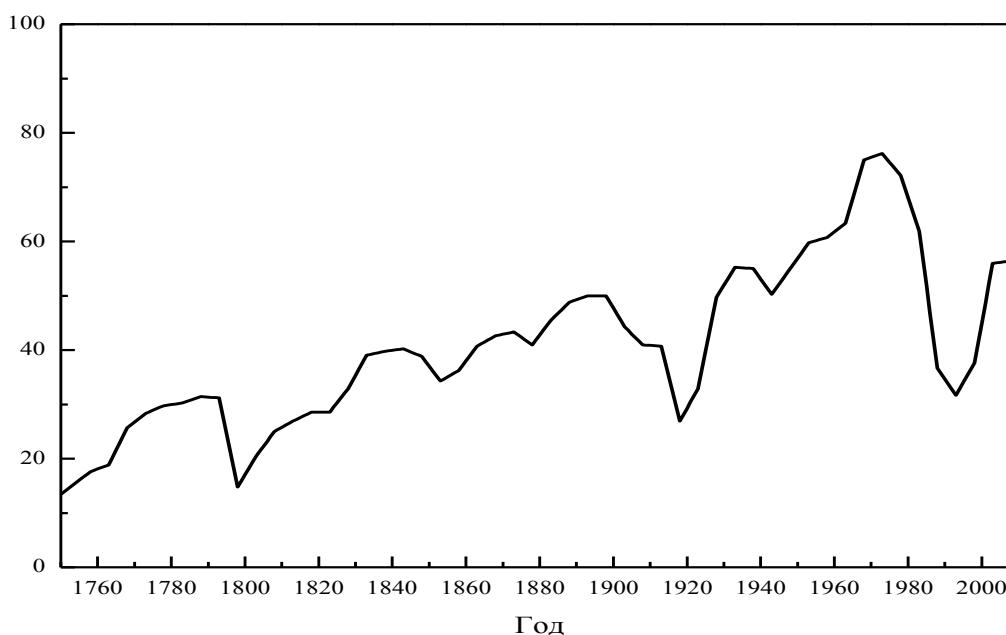


Рис. 3. Качество государственного управления в России в историческом сопоставлении

Существенно заметить, что российская проблема заключается в сильном падении качества государственного управления в ходе реформ, начавшихся с 1985–1990 гг. Собственно это обстоятельство и актуализирует поставленную в настоящей работе проблему интеллектуального усиления государственной власти.

Вернемся к модели, представленной на рис. 2. Эта модель описывает классическое представление о демократии. Наложённая на классическую же систему разделения властей, эта модель должна предполагать приоритет (верховенство) представительной власти над исполнительной, что вытекает из концепции «передачи» народом части своих полномочий представительным органам власти, уполномоченным на реализацию его воли.

¹³ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакишин С.С. Указ. соч.

На практике во многих западных странах такая модель реализуется в рамках парламентской демократии, когда исполнительная власть находится в подчинении и под контролем законодательной. Последняя одновременно является и представительной властью, таким образом концентрируя у себя как политическое, так и юридическое основание для целеполагания. Подобная модель наиболее близка к реализации инструментального подхода к построению административной системы: ее границы оказываются строго очерченными как по функциональному наполнению, так и по составу и структуре. Следствием этого является высокая стабильность административной системы, которая поддерживается целым рядом институциональных гарантий. Гарантии государственным служащим, в том числе система пожизненного найма, ограничения в кадровой и структурной политике в отношении административной системы.

При такой модели достаточно четко определяется место «фабрик мысли». Они призваны дать необходимое интеллектуальное и научное обоснование интересам тех или иных социальных и политических сил – групп интересов, разработать систему донесения этих интересов до лиц, принимающих государственно-управленческие решения, а также разработать систему мониторинга достижения целей, поставленных в рамках реализации указанных интересов.

Исходя из специфики политико-административной системы в западных демократиях «фабрики мысли» находятся под покровительством (финансовым и отчасти – политическим) тех сил, которые принимают реальное участие в политических процессах формирования и реализации политической власти (США – крупный бизнес, Германия – политические партии). Таким образом, «фабрики мысли» представляют собой группы наиболее высокоинтеллектуальной части тех или иных элитных политических групп. Это означает, что они полностью комплиментарны к породившим их социально-политическим общностям, прежде всего – в идеологическом плане. Учитывая их сугубо прагматичную направленность

на улучшение государственного управления по тем секторам, которые представляют интерес для соответствующих социально-политических общностей, такие «фабрики мысли» становятся мощным орудием в достижении политических целей. Учитывая определенную конкуренцию внутриполитических интересов в рамках западных демократий создается конкуренция и в идейно-интеллектуальном поле политико-административных процессов. Интеллектуальное превосходство, основанное на научно-обоснованных и в результате этого – поддерживаемых большинством подходах, конвертируется в политическую власть в различных формах. От применения избирательных технологий до научного обоснования необходимых бюджетных ассигнований или инвестиций. Тем самым повышается эффективность деятельности в сфере государственного управления с точки зрения результативности в достижении поставленных политико-административных целей.

Итак, «фабрики мысли» выполняют важную функцию интеллектуального усиления, научного и идейно-идеологического обоснования (а подчас – выявления и формулировки) интересов тех или иных социально-политических групп, становясь важными участниками многих политических процессов и оказывая в итоге позитивное воздействие на общую эффективность государственного управления.

Однако далеко не во всех случаях политический и административный уровни управления легко разграничиваются. В том случае, когда, наряду с парламентом, избираемый глава государства наделяется значительными полномочиями, он может возглавлять систему исполнительной власти. В этом случае политический потенциал «представительства» народа как бы расщепляется между президентом и парламентом. Такое же расщепление происходит и при целеполагании. Определить четкие границы между политическим и административным уровнями управления в данном случае уже не так легко. Президент уже не является внешним субъектом по отношению к административной системе – это важно прежде всего для

целеполагания. Получается, что административная система начинает сама участвовать в целеполагании, что затрудняет возможности для оценки ее результативности.

Российская реальность еще более далека от описанной на рис. 3 модели. Провести четкую грань между политической и административной составляющими государственной власти очень сложно. Функции представительства народа осуществляют как избираемый парламент, так и избираемый президент, которые совместно назначают главу исполнительной власти (правительства). Однако это далеко не означает, что рамками Правительства Российской Федерации можно описать условные границы российской административной и политической системы. Президент обладает огромными полномочиями по прямому управлению целым рядом ключевых направлений («силовой блок»), а также возможностями прямо или косвенно вмешиваться в любые управленческие процессы – эти системные условия лежат, что называется, на поверхности и конституционно закреплены. Преображение статуса и возможностей Председателя Правительства Российской Федерации, произошедшее с приходом на эту должность В.В. Путина в 2008 г., показывает условность формальных оценок российской политической и административной системы. В совокупности с результатами построения «вертикали власти» и комплектования парламента можно утверждать, что модель российской системы государственного управления в целом полностью не соответствует описанным выше.

Этот феномен российской государственной (публичной) власти, называемый «автосубъектностью», достаточно подробно описан¹⁴. В российской истории и традиции государственная власть никогда не была реально зависима от общества, не формировалась им и не контролировалась. В какой-то мере реальная модель построения государственной власти в

¹⁴ Фурсов А.И. Русская власть, история Евразии и мировая система: Mobilis in Mobile (социальная философия русской власти) // Феномен русской власти: Преемственность и изменение: Материалы научного семинара. М.: Научный эксперт, 2008. Вып. 3 (12).

России является полным антиподом модели парламентской республики – государственная власть сама является источником своей власти, вокруг него формируется общество.

Система построения российской государственной власти практически исключает возможность институционального обособления и устойчивого автономного функционирования политического этажа власти. Сама система государственного управления централизована и иерархична. Генерация целей происходит сверху управленческой пирамиды, результаты оцениваются внутри самой же системы. Схема, обозначенная на рис. 2, в российском случае очень упрощенно выглядит следующим образом (рис. 4).



Рис. 4. Российская система власти

На рис. 4 важным является то, что для административной системы в российском случае принципиально не существует ярко выраженной метасистемы в виде общества, представительной власти, которая могла бы ставить цели, оценивать и контролировать полученные результаты в целом. Все эти процессы возможны только в отношении отдельных подсистем административной системы – органов, организаций, должностных лиц. Реально генерируемые системой общие цели и результаты обусловлены

необходимостью самовоспроизводства административной системы. Вряд ли большая часть из этих целей становится достоянием общественности. Более того, «для внешнего пользования», сообразуясь с необходимостью обеспечения самовоспроизводства системы и снижения рисков ее существования, генерируются мнимые цели, которые не предназначены для реального достижения, поэтому оценивать их результативность для определения результативности административной системы нецелесообразно.

Отсутствие общества в качестве субъекта, оценивающего деятельность административной системы, не означает, что нет субъекта, который может использовать систему в своих целях. Объективно этим субъектом является глава российского государства – он находится на вершине системы, имея при этом все административные возможности для управляющего воздействия на нее. В том случае, если у него появляется возможность «встать над системой», он становится субъектом, реально управляющим ею, способным объективно оценивать ее свойства и функции, осуществлять целеполагание и оценивать результативность¹⁵.

Это очень важная специфика российского случая. В силу этой специфики «фабрики мысли», например, при Парламенте РФ практически малозначимы.

Подведем промежуточные итоги.

В российском случае в силу специфики устройства государственной власти административная система неотделима от политического уровня управления и неподотчетна обществу. Оценка результативности административной системы для коррекции ее деятельности затруднена тем, что фактически она сама работает на генерацию целей и получение результатов. Оценка ее результативности с точки зрения декларируемых для общества целей заведомо неэффективна.

¹⁵ *Вилисов М.В.* Кризис политико-государственного проектирования как причина проблем бюджетного планирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 6. С. 94–98

Сторонние (не входящие в политико-административную систему) интеллектуальные центры, «фабрики мысли» практически не имеют возможности оказывать реальное воздействие на формирование целевой «повестки дня» для государственного управления. Единственные возможности для их вовлечения в этот процесс – это неформальные отношения с теми или иными влиятельными субъектами и/или группами¹⁶.

Российские особенности построения политико-административной системы не исключают возможности появления значимого субъекта управления, заинтересованного в объективной оценке деятельности политико-административной системы и в ее корректировке. Причем этот субъект может находиться как внутри политико-административной системы, так и «над ней», и может обладать следующими признаками:

1) его интересы могут совпадать с задачами максимизации жизнеспособности страны как большей системы по сравнению только с задачами администрирования. Иными словами, его интересы станут расходиться в определенных вопросах с имманентными интересами политико-административной иерархической системы, которую он может и возглавлять;

2) он может быть заинтересован в обладании информацией, позволяющей оценивать результаты реальной деятельности политико-административной системы и их влияние на жизнеспособность страны. При этом для него важно иметь собственные источники информации, не включенные в искажающую политико-административную вертикаль;

3) он может обладать самостоятельностью, знаниями и возможностями для корректировки деятельности административной системы в интересах обеспечения жизнеспособности страны.

¹⁶ Зайцев Д.Г. Аналитические центры как субъекты политического процесса: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

Нарисованный портрет руководителя был бы весьма желательным для страны. Подобные примеры уже случались в российской истории, да и в современной действительности существуют определенные сигналы о наличии подобного рода настроений¹⁷.

Можно предположить, что для поддержки деятельности такого руководителя ему может понадобиться особый тип «фабрики мысли», основные характеристики которого и будут раскрыты далее. Условно данный тип «фабрики мысли» назовем «Российская фабрика мысли» (РФМ).

1.2. Российская «фабрика мысли» как усилитель качества государственного управления

Приступая к описанию РФМ укажем, что ее характеристики вытекают из задач, которые она призвана решать и из того специфического положения, которое она вынуждена занимать для решения этих задач:

1. РФМ – это не обычный интеллектуальный центр, а специфическое учреждение, аффилированное с государством и обслуживающее государство. Именно «заточенность» на разработку проектов управленческих актов и обоснования для решения конкретных управленческих проблем является существенным отличием РФМ от обычного научно-экспертного центра, пусть даже и осуществляющего исследования в сфере государственного управления.

2. РФМ должна аккумулировать результаты исследований других научных и интеллектуальных центров и адаптировать их для нужд государства, а также формировать пригодную для управленческого целеполагания «картину мира». Поэтому она должна иметь центр научного и методологического синтеза – сведения различных результатов в целенаправленную целостную систему. При этом она должна обладать научно-практической методологией, позволяющей реально осуществлять эту

¹⁷ Например, см.: Россия XXI века: Образ желаемого завтра. М.: Экон-Информ, 2010.

деятельность без ущерба для достоверности и адекватности получаемого знания.

3. РФМ должна проводить социально-экономический и политический мониторинги, собственные исследования, необходимые государству, поэтому она должна иметь исследовательские подразделения по соответствующим направлениям.

4. РФМ – это центр синтеза аппаратно-административного и научно-экспертного подхода к каждой проблеме, поэтому в ее рамках должны быть представлены обе эти практики персонально в виде конкретных представителей, имеющих опыт работы в сфере государственного управления, через постоянный устойчивый контакт с органами власти, возможность получать аппаратную позицию и постановку задач из первых рук.

5. РФМ должна быть относительно самостоятельной, точнее сказать, независимой от государственного аппарата в выборе метода и презентации результатов решения задач, только тогда она сможет эффективно синтезировать две позиции и получать объективный и потому наиболее эффективный результат, а не «подгонять» научную позицию под аппаратную или под идеологическую. Механизм, обеспечивающий эту относительную независимость, может быть различным – финансовым, правовым, политическим, но он должен быть. Это требование принципиально. И это должны понимать властные «работодатели» ибо требование на самом деле в их интересах.

6. РФМ неизбежно работает в условиях относительной закрытости получаемых результатов и некоторых исходных данных, в силу чего в ее работе должен иметь место определенный режим и подразделение его обеспечения.

1.3. Проблемная повестка для современного российского государства и российской «фабрики мысли»

В современной России есть ряд специфических проблем и трудностей, которые не могут быть эффективно разрешены в рамках существующей государственно-управленческой практики и поэтому требуют для своего решения дополнительной интеллектуальной поддержки. Первая группа проблем связана со своеобразием объекта управления – самой страны, вторая – с особенностями субъекта управления.

Россия постоянно (по крайней мере, на протяжении последних 100 лет) находится в фазе активных перемен, поэтому количество и качество изменений в ее жизни несравнимо больше, чем в развитых западных странах. В России почти постоянно происходят качественные изменения самих основ жизни. Причем изменения эти происходят в виде скачков – кризисов. Обычная управленческая практика по самой своей сути настроена на воспроизводство повторяющихся действий в повторяющихся условиях и поэтому она оказывается недостаточно эффективна в условиях постоянных существенных изменений. К тому же в условиях качественных изменений задачи, встающие перед управлением, возможно решить только в рамках более широкого контекста – в рамках описывающей и объясняющей эти изменения «картины мира»¹⁸. В России в деятельности государства поле применения обычной управленческой процедуры ограничено сильнее, поэтому значительное число решений, а не только наиболее существенные, как в развитых странах Запада, нуждаются в интеллектуальной проработке и согласовании на ценностно-мировоззренческом уровне, на уровне понимания глубинных процессов общества и государства – на уровне «картины мира».

Российские проблемы связаны со специфическим положением государства в обществе. В России государство играет особую роль. У нас нет

¹⁸ «Картина мира» – конкретно сформулированное целостное представление об основных общественных, экономических и политических процессах в стране и за рубежом, содержащее оценку этих процессов с позиции заинтересованного субъекта и желаемые направления и показатели их развития.

консенсуса различных элитных кланов (чиновников, политиков, бизнесменов) как основы жизнедеятельности страны. Современное российское общество возникло из советского, в котором гражданское общество отсутствовало, все социальные институты были частью государственно-партийного механизма, поэтому все гражданские институты и частная собственность в России созданы самим государством и тесно с ним связаны.

Связь между интересами общества и государства в России еще сложнее, чем на Западе. Следствием этого является то, что для выявления и реализации интересов общества через государство необходимы большие аналитические усилия. Включение действий государства в более общий контекст становится в этих условиях необходимым условием адекватной деятельности государства.

В условиях, когда государство – это «наше все», не существует внешних по отношению к государству механизмов принуждения государства действовать в интересах общества. В России такие механизмы могут быть только внутригосударственными. И механизм только один – особая роль и воля лидера государства, который по самому своему естественному положению должен быть заинтересован в сохранении суверенности и успешности страны и играет ту же роль, которую играл монарх в средневековье – роль выразителя общих интересов, поэтому именно на него должна быть ориентирована аналитическая деятельность «фабрики мысли», именно он принимает решения, именно он нуждается в анализе и «картине мира».

Интересы лидера государства (или региона), отвечающего за результат, и государственного аппарата, отвечающего за процесс, объективно частично расходятся. Более того, лидер сам является механизмом, контролирующим аппарат, и, следовательно, до некоторой степени противостоит ему. Но дело в том, что единственным орудием лидера в России является государственный аппарат. При этом главным способом воздействия аппарата на лидера

является монополизацией государственным аппаратом информационного потока, поступающего к лицам, принимающим решения, – лидерам (от главы района до президента). Государственные решения принимаются на основе информации, сформированной исключительно государственным аппаратом. Ошибки и целенаправленные искажения, от лоббистской природы до комплиментарности в этих условиях неизбежны, поэтому для эффективной деятельности российского государства необходимо выстраивание системы параллельных информационных потоков и внешней по отношению к аппарату экспертизы его действий.

В России государственный аппарат традиционно относится к интеллектуалам (интеллигенции) с недоверием и не стремится к их привлечению для решения государственных проблем. Для этого есть свои причины. Во-первых, государственный аппарат не без основания считает себя элитой общества. Зачастую чиновник считает, что если он добился своего положения, то он более компетентен в той области, которой он руководит, чем тот человек, который на должность не попал. Поэтому российский чиновник в основной своей массе искренне не видит пользы от привлечения интеллектуалов к решению государственных проблем (экспертиза для него – это скорее формальный ритуал, чем реальная помощь). Вместе с тем чиновник видит в экспертизе дополнительное средство контроля над собой (не без основания) и естественно сопротивляется этому контролю. Отчасти объективная причина заключается в очевидно низком качестве гуманитарного экспертного эшелона. Очень часто научная экспертиза сводится к разговорному жанру. Важна еще междисциплинарность в диапазоне от гуманитарных до естественных и даже точных, математизированных, наук. В России это большая редкость, если не сказать – исключительность. Поэтому, несмотря на то, что потребность в экспертной поддержке у российского государства больше, чем у западного, интеллектуальный ресурс при принятии решений используется крайне редко.

Каким образом данные проблемы проецируются на проектируемую российскую «фабрику мысли»?

Это прежде всего неограниченность объекта исследования и проектирования при применении РФМ. В сложившихся условиях решение практически любой задачи в рамках государственного управления в России – уникальное, требующее серьезных интеллектуальных усилий и выработки нестандартных, зачастую не использованных нигде в мире решений. Это означает, что РФМ должна быть допущена к разработке большинства (лучше всех) государственных решений, включаясь как необходимый элемент в процедуру принятия решений. Работа по разовым заказам на контрактной основе в данном случае не будет эффективной, так как не будет обеспечена необходимая комплексность, архивирование и преемственность работы.

Существенно возрастает значение идеологической (точнее мировоззренческой) роли РФМ. В России наиболее актуальной задачей является выработка идеологической платформы для достижения общественного консенсуса, той ценностно и идейно насыщенной «картины мира», которая одинаково поддерживалась бы всеми социально и политически активными группами как во властной элите, так и в обществе. При этом надо иметь в виду, что РФМ способна выработать «картину мира», но для ее внесения необходим авторитет, который позволит людям согласиться с этой картиной и сделать ее своей мировоззренческой основой. Конечно, можно предположить, что таким авторитетом будет обладать сама РФМ, но в таком случае ее положение в обществе должно быть сравнимым с положением КПСС в СССР, а это при нынешней роли интеллектуалов в России в ближайшее время вряд ли возможно. Следовательно, РФМ должна опереться на чужой авторитет. Причем это должен быть авторитет, непосредственно влияющий на государственную власть. Такой авторитет в России только один – авторитет высших государственных руководителей. Но для того, чтобы воспользоваться этим авторитетом, необходимо находиться в тесной, однозначной связи с ним. Поэтому РФМ на федеральном уровне

должна непосредственно взаимодействовать с первыми лицами, а первые лица, апробировав возможности РФМ, могли бы использовать ее по своей и частной инициативе, в том числе в режиме онлайн.

РФМ не может обеспечивать свою независимость исключительно через финансовые инструменты (путем свободного участия в консалтинговом рынке). В этом случае слишком велик риск столкнуться с вечным принципом: кто заказывает музыку, тот и выигрывает. Здесь нужны другие механизмы (они будут описаны ниже).

Проблемы, связанные со своеобразием субъекта управления – государства, влияют на РФМ значительно глубже, ставя перед этой организацией совершенно новые, не свойственные другим странам задачи.

В России, где государственный аппарат не ограничен обществом и действует зачастую в своих частных интересах, и где механизмы, заставляющие государственный аппарат действовать в общественных интересах, сами должны быть государственными, РФМ становится не только аналитическим и мировоззренческим центром, но и определенной, правда, весьма своеобразной, частью такого государственного механизма. Причем выполняет она эту функцию в первую очередь через реализацию своей классической функции – решение конкретных задач и разработка проектов решений для государственного управления. Разрабатывая и анализируя проекты решений по конкретным вопросам и предоставляя результаты своего анализа высшей власти, РФМ тем самым контролирует государственный аппарат. Кроме того, выполнение классических задач для РФМ требует сбора информации об объекте управления – обществе, стране, поэтому РФМ, предоставляя эту информацию высшей власти, тем самым выполняет функцию параллельного информационного потока.

При этом РФМ – это не только структура, это пул экспертов, находящихся не только в формальных, но и в неформальных связях. Такая экспертная сеть сама по себе является информационным потоком и механизмом контроля эффективности деятельности государства. Причем,

поскольку данные эксперты находятся вне государственного аппарата, то их оценки лишены тех неизбежных искажений, которые возникают при рассмотрении реальности изнутри государственного аппарата. Конечно, у экспертов могут быть и свои искажения, но они не совпадают с чиновничьими, а наложение двух картин позволяет конечной картине существенно ближе подойти к реальности. Наконец, поскольку сеть находится вне государственной системы, аппарату труднее повлиять на нее в своих интересах, так что свою контрольно-информационную функцию РФМ в России может выполнять весьма эффективно.

Обязательным условием существования РФМ является наличие интересанта и заказчика ее деятельности национального масштаба. Как уже говорилось выше, речь идет об уровне руководителя государства. Поскольку, в конечном итоге, интересы общества и государства совпадают, то лицо, принимающее решения, теоретически действует в интересах общества, поэтому оно нуждается в инструменте, связывающем деятельность государства с интересами общества, т. е. в выработке и внесении в общество «картины мира» и проведении анализа общественных процессов и действий самого государства.

Наличие этого симбиоза в условиях объективно сложных отношений обоих субъектов с государственным аппаратом и отсутствия эффективных негосударственных механизмов воздействия на государственный аппарат задает обязательные свойства организационной структуры российской «фабрики мысли». Перечислим их:

1. РФМ должна работать на лиц, принимающих решения. Причем контакт с данными лицами должен быть прямой, минуя государственный аппарат, иначе она не сможет выполнять контрольные функции, да и результаты аналитической работы могут быть доложены «в удобном для аппарата виде».

2. Должны существовать механизмы, не позволяющие аппарату обходить РФМ – исключать ее из процессов, присутствие РФМ в которых необходимо для эффективного управления страной:

а) должно быть четко описанное, оформленное в законодательном акте место РФМ в процедуре разработки и принятия государственных решений. Важнейшей частью такого механизма является обязательная экспертиза проектов государственных решений РФМ;

б) должны быть четко определены права РФМ по отношению к государственному аппарату, и в первую очередь – безусловное право на получение необходимой для деятельности РФМ информации.

3. Обладая всеми необходимыми правами, РФМ должна быть независима от государственного аппарата, а значит, не являться его частью.

С организационной точки зрения РФМ должна быть по необходимости структурой своеобразной. С одной стороны, она должна быть частью гражданского общества, а не государственного аппарата, с другой – она должна быть жестко встроена в систему принятия государственных решений и обладать целым рядом привилегий, которыми обладают государственные структуры (в первую очередь – доступ к информации и лицам, принимающим решения). Такой тип организации является весьма специфичным, больше всего напоминающим буферный тип.

Своеобразие задач определяет сущностное и организационное построение РФМ. РФМ – это интеллектуальный центр, обеспечивающий информационно-аналитическую поддержку руководителей государства, решающий задачи разработки «картины мира», анализа общественных процессов и выработки рекомендаций и проектов для руководителей государства, проводящий обязательную экспертизу всех проектов государственных решений и обеспечивающий параллельный информационный поток для руководителя государства, тем самым обеспечивающий этому руководителю дополнительные рычаги контроля над государственным аппаратом. Центр, не являющийся органом

государственной власти, сохраняющий творческую и мировоззренческую самостоятельность, но обладающий рядом прав и привилегий такого органа.

1.4. Взаимодействие российской «фабрики мысли» и руководителя государства

Главным условием функционирования РФМ является устойчивая связь этой организации со своим заказчиком – лицом, принимающим решения. Казалось бы, что устойчивость такой связи определяется профессионализмом экспертной организации. Однако, как определить его уровень? Можно полагаться на собственную оценку, можно – на оценку третьих лиц.

В первом случае руководитель, привлекающий РФМ к работе, должен сам оценить степень профессионализма экспертов. Сделать это ему весьма сложно, так как он не обладает (да и не должен обладать) глубокими познаниями в различных сферах науки и практики. Однако при этом он обладает определенным синтетическим знанием, основанным на его личной квалификации, опыте, и самое главное – ответственностью за принятие решения, в том числе – ответственностью за принятие решения о привлечении РФМ. Главное свидетельство состоятельности РФМ – это ее история.

Во втором случае руководитель, привлекающий РФМ к работе, может получить оценку профессионализма с помощью третьей стороны. В качестве таковой может выступать научное сообщество, выдающее подтверждение в виде соответствующих ученых степеней и званий, или экспертное сообщество (российское или международное), выдающее такое подтверждение в виде профессионального признания, аттестации, рейтингов. В этом случае руководитель доверяется решению третьей стороны, обладающей для него авторитетом.

При этом важным фактором является лояльность РФМ. Она сосредоточит в своих руках такие возможности, что сама может попытаться играть политическую роль. Но для эффективного симбиоза у руководителя

должна быть уверенность, что РФМ – это его инструмент, а не потенциальный политический конкурент. Достичь этого можно двумя способами: упрочив доверие и исключив политические мотивы в деятельности РФМ и выстроив жесткий кадровый механизм подконтрольности руководства РФМ. Включаться он может не по поводу содержания интеллектуального продукта, а по поводу степени доверительности между руководителем-заказчиком и руководителем РФМ.

Таким образом, можно сделать вывод, что именно доверие, опирающееся на взаимно разделяемое мировоззрение, и является основой устойчивости вышеназванного симбиоза.

Каким образом осуществить этот выбор?

В России существует давняя традиция существования и деятельности экспертных структур. Опишем их с точки зрения принципа доверительности и рассмотрим, могут ли какие-либо из них быть той «фабрикой мысли», которую мы описали выше¹⁹.

Группа 1. Академические институты

В роли старейших экспертных структур, обслуживающих власть в России, выступают академические институты, работающие по важной для политиков проблематике: международной, экономической, социальной и т. п. Примером такого учреждения может служить Институт США и Канады. В 70–80-е годы подобные институты возглавляли близкие к первым лицам государства люди. Директор института США и Канады Г. Арбатов был советником Ю. Андропова, директор Института стран Африки А. Громыко – сыном министра иностранных дел. Таким образом, эти институты были инструментами, обеспечивающими работу безусловно доверительных

¹⁹ Все содержащиеся далее оценки имеют субъективно-экспертный характер. При подготовке изложенных далее материалов также использовались следующие источники: *Якунин В.И., Сулакишин С.С., Виллисов М.В., Соколов Д.В.* Наука и власть: Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009. С. 248; *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // *Мировая экономика и международные отношения.* 2009. № 1. С. 26–35.

советников руководителей советского государства. Конфиденциальность деятельности обеспечивалась усилиями органов безопасности. Это позволяло эффективно использовать в качестве экспертных структур крупные научные коллективы. Сегодня данные институты возглавляют не близкие к власти люди, и если их и привлекают в качестве экспертов, то лишь для первичного анализа, результаты которого передаются *своим* экспертам. Причин этому несколько.

Во-первых, система Академии наук довольно инертна, кадры в ней не меняются так быстро, как руководители в России. Чтобы постоянно держать во главе таких структур особо доверительных лиц, придется прилагать немалые административные усилия. Да и не всякий «свой» эксперт подойдет для руководства академическим институтом по формальным критериям (ученая степень, публикации).

Во-вторых, подобные институты были эффективны, когда задачи были сложные и долгосрочные (например, анализ ситуации потенциального противника – США). Перед сегодняшней властью постоянно встают новые, но более частные задачи. Академическая структура в таких условиях оказывается недостаточно динамичной. Кроме того, приближенным советникам нужно обеспечивать высокий уровень жизни, и в таком качестве в силу своего размера академическая структура неоправданно дорога.

В-третьих, академическая структура не обеспечивает должного уровня конфиденциальности. Руководитель института – фигура публичная, он испытывает давление общественной среды, что для лица, приближенного к высшей власти, крайне неудобно. Да и большой коллектив в условиях ослабления органов безопасности не позволяет гарантировать сохранение тайны.

Группа 2. Ведомственные институты

Также с советских времен сохранились ведомственные институты, которые были тогда экспертными центрами своих министерств. Например, институт МВД, который при Щелокове играл огромную роль, но проблемы

здесь те же, что и у академических структур. Конечно, у министра больше кадровых возможностей по отношению к ведомственному институту, но чтобы сделать институт объектом доверия, нужны годы и огромные усилия. У среднего министра на это нет времени (вследствие частой сменяемости), а иногда и желания. Инертность и недостаточная конфиденциальность ведомственных институтов не намного лучше, чем у академических. Институт может стать местом «формальной приписки» доверенного министерского эксперта, но не орудием его деятельности.

Группа 3. Формальные группы советников при государственных руководителях

При руководителях первой величины подобные группы существуют обязательно. Правда, иногда группа советников руководителя это не экспертная структура, а виртуальная, воплощаемая через статусность иерархической ступени. Советник президента, советник министра – это не эксперт, а определенный чин в административной иерархии, но иногда группы советников представляют собой действительно экспертные структуры. Такой структурой была, например, группа советников Б. Ельцина. Но чтобы такая группа работала эффективно, нужно два условия. Группа должна обладать всей имеющейся у аппарата информацией и одновременно находиться на дистанции от этого аппарата, так как главная обязанность экспертов – это оценивать и по возможности улучшать предлагаемые аппаратом пути решения проблем.

Совместить два этих условия удается крайне редко (советниками Б. Ельцина были люди либеральных взглядов, которые были настроены к аппарату враждебно). Советники по должности очень часто попадают под влияние аппарата, хотя бы потому, что вынуждены пользоваться им как основным источником информации. Кроме того, советник по должности, как и директор академического института, лицо публичное, и если он является главным в экспертном механизме, то зная его взгляды легко предугадать, какие решения будут приняты руководителем. Поэтому официальные

советники существуют и у некоторых руководителей они даже занимаются экспертной деятельностью, но экспертное поле руководителя не может ограничиваться только ими.

Группа 4. Негосударственные экспертные структуры

Начиная с 1991 г. в России существуют частные экспертные структуры. Они бывают двух типов. Полукоммерческие или коммерческие структуры, которые проводят экспертизу за деньги и клубы-площадки общения экспертов и обмена информацией между ними. Часто при нахождении постоянного заказчика экспертные структуры второго типа превращались в структуры первого типа. Примером структуры первого типа может быть Фонд эффективной политики Г. Павловского, а примером клуба – Ассоциация политических экспертов и консультантов (АСПЭК) М. Малютина.

Сила организации первого типа заключается в том, что будучи успешным коммерческим предприятием она может нанимать дорогостоящих специалистов, а будучи частной структурой способна решать вопросы, оставляя в тени своего государственного заказчика. Но в частном статусе скрыта и главная слабость. Нет гарантии, что структура, сегодня работающая на тебя, завтра не будет работать против тебя. Поэтому и степень доверительности и конфиденциальности здесь всегда относительна. Экспертные структуры первого типа можно использовать в рамках конкретных проектов, например выборов, но к «особо важным вопросам» их подпускать опасно.

Клубы, с точки зрения заказчика, не являются экспертными структурами, а выступают скорее как биржи, на которых можно нанять экспертов.

Группа 5. Экспертные структуры влиятельных организаций или персон

Речь идет о структурах, созданных при организациях, руководители которых обладают самостоятельным авторитетом и доверие к которым

распространяется на их экспертов. Пример – экспертный институт РСПП, мнение которого, благодаря авторитету А. Вольского, учитывалось властью. Но доверие здесь тоже не абсолютно, так как авторитетный руководитель уважаем, но не подконтролен, поэтому делать главную ставку на его структуру не слишком осмотрительно.

Таким образом, с точки зрения доверительности как основного требования к экспертному окружению ни официальные государственные экспертные структуры, ни негосударственные не являются идеальными. Поэтому крупный руководитель вынужден создавать личные экспертные образования (экспертные поля, экспертные сети), которые должны быть настолько доверительными, чтобы дать руководителю уверенность в эффективности и конфиденциальности своей работы. Для этого подобного рода образования должны обладать двумя качествами: их должен возглавлять абсолютно доверительный и профессиональный человек. И при сохранении необходимой степени самостоятельности все их основные ресурсы должны быть подконтрольны заказчику. При этом оформлена эта структура может быть по-разному. Рассмотрим наиболее распространенные на практике формы.

Вынесенные экспертные группы

Это наиболее естественная форма личной экспертной структуры, кадровый состав которой постоянен. На средства заказчика создается некий экспертный фонд. Отличие этого фонда состоит в том, что у него только один заказчик, все доходы фонда поступают от него, следовательно, и будущее фонда тоже зависит от него. Чтобы у фонда не появилось желание искать другого заказчика и чтобы гарантировать доверительность и конфиденциальность, фонд возглавляет доверенное лицо заказчика. Система эта соответствует всем выше названным требованиям, но небольшие недостатки у нее есть. Эти недостатки естественны, но от этого не менее неприятны. Если структура маленькая, ей может не хватить кадровой и

информационной мощности для решения наиболее сложных проблем. Если структура большая, она потеряет необходимую гибкость.

Эксперты на договоре

Эта форма личной экспертной структуры с переменным составом, которая дополняя вынесенные экспертные группы берет на себя конкретные задачи, позволяя постоянным структурам не слишком раздуваться. Для руководителей, у которых не хватает ресурсов и кадров для создания постоянной группы, эта форма становится основной личной экспертной структурой. Работает она так. Доверенное лицо чиновника становится руководителем группы специалистов, с которой заключается договор на проведение исследования. То, что договор будет заключен именно с этой группой, обеспечивает чиновник-заказчик, так как он пользуется результатами работы. Когда тема исчерпывается, заключается новый договор, при этом может меняться и состав группы, неизменным остается лишь заказчик и руководитель. Средства на проведение такими группами исследований предусмотрены в бюджетах почти всех федеральных государственных органов: Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, обеих палат Федерального Собрания, ведущих министерств. Наиболее часто такие группы создаются Управлением внутренней политики Администрации Президента РФ и Министерством экономического развития РФ.

Эксперты-друзья

Это наиболее доверенная и конфиденциальная группа экспертов. Это люди, связанные с чиновником многолетними отношениями и совместной деятельностью. Очень часто они не связаны с чиновником материальными интересами, поэтому доверие к ним абсолютно, мнение наиболее авторитетно, а выявить этот круг с помощью обычного анализа окружения практически невозможно. Мы узнаем об этих людях, когда они выходят из тени, поэтому и конфиденциальность здесь тоже абсолютная. Данные

эксперты могут выступать как последняя экспертная инстанция, которая проверяет все предыдущие.

Таким образом, при системном подходе у руководителя может возникать трехслойное личное экспертное поле. В нем наиболее сильно доверие, которое позволяет признать компетентность экспертов. Это самая конфиденциальная часть экспертного окружения руководителя.

Но и эта система не идеальна. Личный характер этого экспертного поля – это не только достоинство, но и недостаток. Личное экспертное поле не может полностью защитить принимаемые чиновником решения от субъективизма. С одной стороны, потому, что личное окружение во многом имеет общий с шефом опыт и разделяет его взгляды, с другой – потому, что личное окружение наиболее зависит от шефа и может не найти в себе силы противоречить ему. Поэтому личный сегмент экспертного поля является необходимым и важнейшим, но он не может быть единственным.

Обо всей экспертной системе того или иного руководителя можно сказать, что все ее части имеют существенные недостатки, поэтому работать с этим полем можно лишь во взаимодействии всех описанных выше частей.

Какие выводы можно сделать из данного обзора? Ни один из описанных типов аналитических структур не соответствует заданному критерию доверительности. Это, в свою очередь, означает, что в своем нынешнем виде они не могут использоваться как основа для РФМ.

Иностранные эксперты

Иностранные эксперты появились в России в начале 1990-х годов. Их появление было закономерным. Российская власть собиралась строить общество и экономику по западному типу и было «естественно» попросить экспертной помощи у тех, кто там живет и знает, как это все работает. Американские эксперты заполнили собой экономический блок: Министерство экономического развития, Министерство финансов, Росимущество. Именно преобразование экономики должно было превратить нас в западную страну. В основном это были представители экономических

школ и люди, связанные с международными финансовыми организациями. Главным их вкладом была приватизация, а также выращивание поколения экономических чиновников, для которых сиюминутная финансовая отдача – это единственный критерий эффективного хозяйствования. Так была создана идеологическая база для «проедания» национального богатства. Западные эксперты научили российских чиновников эффективно выстраивать и реализовывать финансовые схемы, которые в том числе стали использоваться в целях присвоения (воровства) бюджетных средств в больших масштабах. По окончании приватизации большинство из них было отозвано. Некоторые из них уже в США были осуждены за свою деятельность в России, как за мошенничество, но некоторые остались и работают по системе договоров в том же экономическом блоке. На вопрос, зачем это, объясняется, что их присутствие повышает доверие иностранных инвесторов к российской экономике.

Глава 2. Концепция российской «фабрики мысли»

2.1. Цель, задачи, сфера и форма результата деятельности

Основная цель РФМ заключается в независимой от государственного аппарата интеллектуальной и информационной поддержке руководителей государства по всем вопросам государственного управления.

Подобная поддержка может и должна выражаться в решении всех общих и специфических российских проблем, с которыми государство имеет дело.

Этой целью обусловлены основные задачи РФМ:

- 1) целостный и системный анализ ситуации в стране и мире;
- 2) формирование стратегий развития в основных сферах общественной и государственной жизни, разработка проектов основных политических, социальных, экономических, правовых и иных управленческих и организационно-распорядительных решений;
- 3) кратко-, средне- и долгосрочное прогнозирование;

- 4) реконструирующий информационно-медийный анализ намерений, решений и действий противодействующих или нелояльных акторов и сил;
- 5) моделирование сложных социальных систем для верификации проектов решений и прогнозирования последствий принятия тех или иных решений;
- 6) экспертиза проектов управленческих решений, принимаемых на уровне руководителей государства;
- 7) формирование дополнительного (к государственному аппарату) механизма оперативной выработки рекомендаций по различным вопросам управления в пределах компетенции руководителя государства;
- 8) верификация принятых управленческих решений;
- 9) независимый сбор и обработка информации, необходимой для принятия решений на уровне руководителя государства, а также доведение этой информации до руководителя, что означает формирование независимого информационного контура – параллельного информационного потока.

Сгруппируем деятельность РФМ при решении этих задач по функциональному признаку.

Научно-исследовательская деятельность

Научно-исследовательская деятельность состоит в методологической разработке, создании моделей сложных социальных систем. Есть место и для элементов фундаментальных работ. Дело в том, что противоборство с враждебными силами обязательно затрагивает и инструментальную сферу интеллектуальной поддержки власти. Развитие же методов и необходимых знаний без специфических фундаментальных продвижений неэффективно.

В основном это научный анализ социальных, экономических, политических и прочих значимых процессов в России и мире. Аналитические данные позволяют перейти к синтезу, результатом которого становятся рекомендации и проекты. Возможно вести прогноз исследуемых процессов и возникающих перед страной проблем, а, следовательно, и путей их решения. Научно-исследовательская деятельность РФМ включает все три возможные и

необходимые части: анализ, синтез и прогноз, а также виды научной деятельности: фундаментальную, прикладную и экспертно-проектную.

Поэтому можно говорить о полноте и целостности деятельности РФМ. Продуктами этой деятельности являются фундаментальные труды, текущие доклады, доктрины и стратегии, а также периодически предоставляемые заказчику прогнозы (как общие, так и по конкретным вопросам жизни страны и мира) и проекты решений.

Экспертная деятельность

Существенной частью этой деятельности является экспертиза проектов управленческих решений, поступающих на подпись к заказчику. На основании результатов своих исследований РФМ сможет дать точную оценку последствиям предлагаемого решения и в случае необходимости предложить необходимые исправления или даже альтернативный проект решения. Это, с одной стороны, позволит избежать многих ошибок и поднять качественный уровень принимаемых решений, а с другой – будет служить средством контроля государственного аппарата. Подобная экспертиза позволяет не допускать монополии аппарата на подготовку управленческих решений. Причем контроль аппарата будет наиболее действенным и наименее болезненным, так как он не требует вмешательства в деятельность аппарата, а лишь работы с результатами этой деятельности.

Важное место в экспертной деятельности РФМ должна занимать экспертиза последствий (результатов) уже принятых управленческих решений. Это позволит исправить ранее допущенные ошибки и искоренить их причины, а также более точно представлять себе реальную ситуацию в России и в мире.

Также к экспертной деятельности должна быть отнесена и прогностическая экспертиза – экспертиза последствий только что принятых или готовящихся к принятию решений. Это важно для прогнозирования и предотвращения негативных последствий принимаемых управленческих решений, особенно в тех случаях, когда их невозможно избежать.

Проектная деятельность

По заказу руководства или инициативно РФМ разрабатывает проекты управленческих решений: стратегических, оперативных, текущих, нормативно-правовых, распорядительных. Требование исполнения действующих регламентов при этом является неукоснительным.

Консультирование

Под консультированием понимается проведение тех или иных работ по запросу заказчика или в инициативном порядке. Тематика работ та же, что в исследовательской и экспертной области – общий анализ ситуации и синтез рекомендаций с прогнозом на будущее, а также анализ конкретных проблем и поиск их решения. Отличие лишь в источнике побуждения к деятельности – воля руководителя или собственная инициатива, а не подготовленный кем-то проект. Из этого отличия вытекает большая оперативность. Консультирование – это процесс, в котором участвуют лишь две стороны – заказчик и консультант. Он не завязан в отличие от экспертизы на управленческую процедуру, поэтому консультирование позволяет более оперативно реагировать на изменение ситуации, чем экспертиза. Но в целом оба эти вида деятельности есть средство воздействия РФМ на практическое управление страной.

Прогностическая деятельность

Необходимой частью деятельности РФМ является прогностическая деятельность. С одной стороны, прогнозирование включено как необходимая часть в научную экспертную и консультативную деятельность, без которых эта деятельность не является ни полной, ни целостной. С другой стороны, прогнозирование требует специальных исследовательских процедур.

Информационно-аналитическая деятельность

Специфическую российскую функцию – альтернативного канала информации для власти – РФМ может выполнять, только имея собственные каналы информации, иначе она превратится в орудие в руках тех, кто владеет этими каналами, т. е. того же государственного аппарата. Без собственных

информационных потоков значительно снижается эффективность практической, и в первую очередь, экспертной деятельности.

Информационно-аналитическую деятельность можно разделить на три направления:

- сбор и анализ информации сотрудниками РФМ;
- проведение социологических исследований;
- работа с экспертной сетью.

Общественно-просветительская деятельность

Для РФМ важно не только получать информацию, но и распространять ее. В первую очередь это касается результатов научно-исследовательской деятельности. Они должны стать достоянием научной общественности и послужить основой для более качественной подготовки молодых специалистов. Хотя в случае практической деятельности существуют рамки государственной тайны, но и здесь необходим пусть дозированный, но обмен информацией со специалистами, находящимися вовне системы принятия решений.

Наконец, через каналы РФМ государственная власть может распространять ту информацию, которую она не может распространять через официальные каналы. Поэтому необходимой деятельностью РФМ является общественно-просветительская деятельность, которая реализуется через организацию научных и научно-практических конференций, издательскую деятельность, организацию взаимодействия с научными и образовательными учреждениями, политическими партиями, иностранными научными и научно-экспертными центрами, сюда входят также образовательные программы. На определенном этапе можно создать собственный вуз, в котором преподавали бы сотрудники РФМ, что позволило бы уже на этом этапе давать не только теоретические, но и практические знания.

Собственная экспертная сеть (сетевой или коллективный интеллект)

По своим задачам эта деятельность значительно шире, чем просто один из методов информационно-аналитической и просветительской деятельности. Она используется для постоянной интеллектуальной компетентной поддержки научной и проектной работы.

Использование сетевых эффектов в настоящее время достаточно подробно изучается в развитых странах Запада. Речь идет не о социальных сетях, которые представляют собой объединения людей по интересам, а об экспертных сетях, объединяющих людей на основе общности профессиональных интересов и компетенции. На базе таких сетей работают, например, методы Делфи и Форсайт.

Современный интерес к сетям разносторонен. Социальные сети представляют собой новый способ общественной активности так называемого сектора «неправительственных организаций», только еще менее формализованного и более мобильного. Именно эффекты, связанные с быстротой коммуникации и передачи информации, с возможностями мобилизации активно изучаются в настоящее время американским агентством DARPA²⁰. Социальные сети рассматриваются и с точки зрения управления политическими задачами и для решения иных вопросов в рамках государственного управления²¹. Социальные сети являются важным индикатором состояния общества.

Не меньший интерес представляют экспертные сети, в рамках деятельности которых вполне возможно использовать свойства так называемого «коллективного интеллекта». Так или иначе, сетевые объединения представляют методологический ресурс как с научной, так и с технологической точки зрения. В связи с этим роль и активность РФМ в создании и продвижении российских экспертных сетей должна быть очень высока.

²⁰ Описание проводимых экспериментов и их результаты можно посмотреть на официальном сайте:

<<https://networkchallenge.darpa.mil/Default.aspx>>.

²¹ Большое внимание этим вопросам, например, уделяется в Harvard Kennedy School:

<<http://www.ash.harvard.edu/Home/Programs/Innovations-in-Government/Networked-Governance>>.

Национальная интеллигенция, серьезно в настоящее время не востребованная, потенциально позволяет превратить ее в экспертную сеть. Для этого нужно дать интеллигенции возможность участия в деятельности канала влияния на принятия государственных решений, ощущение востребованности. Для эффективного использования этой сети необходимо структурировать экспертное сообщество системой вертикальных и горизонтальных связей. РФМ это может сделать. Самим фактом своего существования она создает канал воздействия экспертного сообщества на принятие государственных решений. В этих условиях для того, чтобы создать действующую сеть достаточно имея непосредственную связь с экспертами осуществлять через них информационно-аналитическую и просветительскую функции, предоставлять им и собирать с них информацию. Дополнительная возможность связана с использованием экспертного аутсорсинга. Для этого необходимо привлечение к выполнению задач РФМ не только штатных сотрудников, но и внешних экспертов, создавая из них временные группы.

Это позволит РФМ получить независимые каналы сбора и передачи информации (что позволит ей на равных конкурировать с государственным аппаратом и действительно стать независимой опорой власти) и аккумулировать не только московский, но и региональный экспертный потенциал, а экспертному сообществу превратиться в реальную социальную силу.

Схематично основные направления деятельности РФМ представлены на рис. 5.

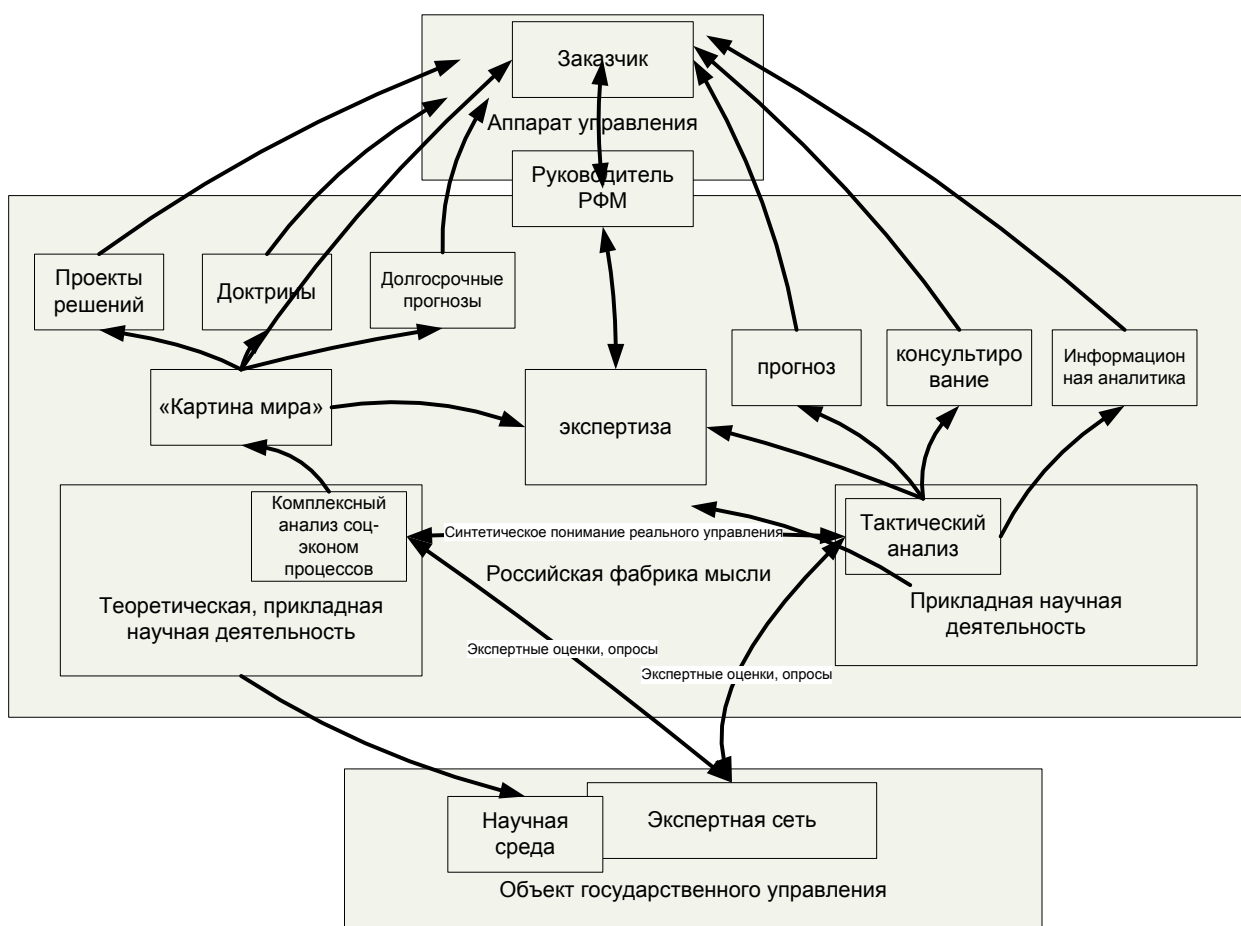


Рис. 5. Основные направления деятельности российской «фабрики мысли»

Сферы деятельности РФМ определяют ее структуру (рис. 6).

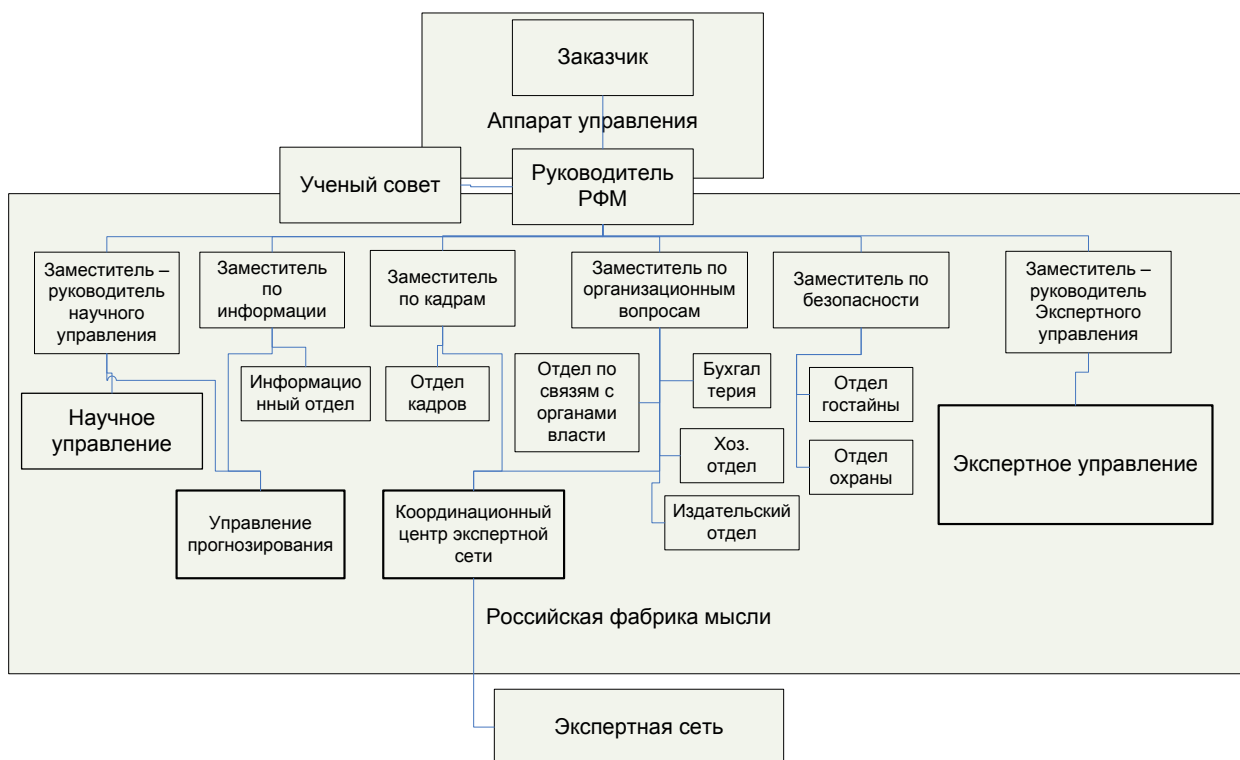


Рис. 6. Организационная схема российской «фабрики мысли»

Кроме руководства РФМ, которое обеспечивает целостность ее деятельности и коммуникацию с заказчиком (см. об этом ниже), и обеспечивающих подразделений, а именно, научно-организационного отдела, отдела кадров, отдела безопасности и т. д., ее структуру образуют подразделения по направлениям деятельности:

1. Научно-исследовательское направление представлено научным подразделением. Оно включает отделы по таким направлениям научного анализа, как: проблемный фундаментальный, аналитико-правовой и проектный, методологический, моделирования и прогнозности.

2. Экспертно-консультативное подразделение, разделенное на отделы по видам экспертизы: отдел правовой экспертизы, экономической экспертизы, отдел социальных проблем, отдел государственного управления и т. д.

3. Информационно-аналитическое подразделение, отвечающее за сбор информации, работу с ней и информационно-медийную реконструкцию.

4. Просветительское подразделение, включающее в себя издательский отдел и отдел по проведению мероприятий (конференций).

5. Подразделение по работе с территориями и экспертной сетью.

6. Интернет-портал.

Поскольку необходимо включение деятельности РФМ в процесс подготовки и принятия государственных решений создается отдел по взаимодействию с органами власти, отвечающий за поддержание постоянного контакта РФМ со структурами, участвующими в подготовке и принятии данных решений.

Как всякому научно-исследовательскому центру РФМ необходим орган внутренней экспертизы уровня его деятельности. В советских НИИ таким органом был ученый совет, который обсуждал работы института, поддерживал одни и закрывал другие. Свой ученый совет необходим и РФМ. В него могли бы входить не только руководители подразделений, но и находящиеся в штате РФМ крупные специалисты, представители той самой экспертной сети, о которой говорилось выше.

РФМ включается в систему принятия государственных решений по следующей схеме (рис. 7).

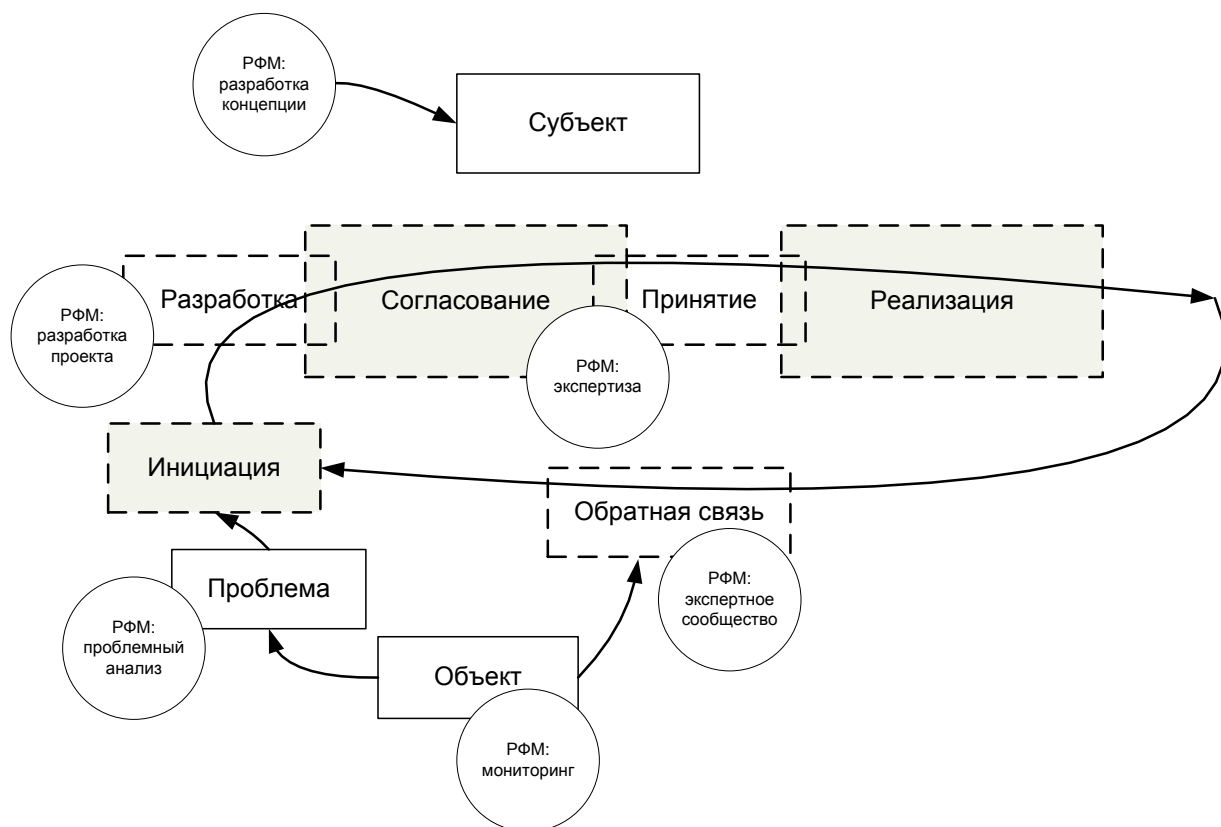


Рис. 7. Место российской «фабрики мысли» в процессе принятия государственных решений

2.2. Место российской «фабрики мысли»

в политико-административной системе государства

При создании и функционировании РФМ необходимо решить две противоречивые задачи.

С одной стороны, РФМ должна быть независимой от государственного аппарата. Только в этом случае она может выполнять свои функции контролера аппарата и параллельного информационного потока, т. е. второй опоры высшей государственной власти.

С другой стороны, свою независимость она может реализовать только в том случае, если будет вписана как обязательный элемент в систему выработки и принятия государственных решений и будет иметь беспрепятственный и оговоренный доступ как к необходимой информации, так и к своему заказчику – высшему государственному руководителю. Иначе

государственный аппарат, которому совершенно не нужен дополнительный контролер, сумеет отстранить ее как от участия в управленческих решениях, так и от контактов и информации. РФМ должна быть независимой от государственного аппарата и одновременно быть тесно с ним связана и обладать многими его свойствами и привилегиями. Только разрешив это противоречие, можно создать в России эффективно работающую «фабрику мысли».

Противоречие может быть разрешено за счет связи РФМ со своим заказчиком – лицом, принимающим решения (на федеральном уровне – руководителем государства). В России такое лицо обладает огромной властью. Люди, связанные с таким лицом в России, уже причастны к власти независимо от того, являются ли они частью формальной системы управления. При этом нужно иметь в виду, что самому лицу такая структура необходима (именно как независимая от аппарата) и как интеллектуальный центр, и как информационный канал, и как контрольный инструмент. Поэтому заказчик заинтересован в том, чтобы предоставить необходимые ресурсы и возможности для деятельности РФМ, не превращая ее в орган государственного управления.

Первым ресурсом является сам заказчик, его власть. Имея постоянный доверительный контакт с ним, предоставляя ему результаты своих исследований, свои экспертные заключения, РФМ уже тем самым существенно влияет на государственную власть, определяя ее решения. Естественно, что использоваться этот ресурс может при наличии такого контакта, поэтому важнейшая роль принадлежит здесь осуществляющему этот контакт руководителю РФМ. Конечно, он должен априори обладать доверием со стороны заказчика, иначе вся конструкция, в принципе, не может существовать. Но кроме доверия он должен обладать возможностью поддерживать этот контакт, и поэтому он должен иметь формальный статус, например, советника или помощника своего заказчика, обеспечивающий ему необходимый доступ.

Вторым ресурсом, позволяющим РФМ играть необходимую заказчику роль в государстве, не являясь государственным органом, является включение РФМ в процедуру подготовки и принятия управленческих решений (рис. 9). РФМ должна иметь возможность поддерживать процесс принятия решения, но не определять его, поэтому главной формой использования данного ресурса является обязательная экспертиза. Обязательная экспертиза проводится в отношении всех проектов документов, поступающих для принятия решения руководителем.

К содержательным вопросам относятся акты (законы, указы, распоряжения, поручения, долгосрочные программы и доктрины), касающиеся стратегических направлений развития страны, экономической и социальной политики, государственного устройства, административного устройства, принципов работы государственного аппарата (в том числе и кадровой работы), структуры и системы управления, политики в области обороны, безопасности и внешней политики, национальной и религиозной сферы, культуры, науки и образования и т. п.

К содержательным вопросам не относятся конкретные вопросы кадровых назначений и обеспечения работы государственного аппарата.

Что означает обязательная экспертиза? Это означает, что при отсутствии экспертного заключения РФМ решение не может быть принято, как закон без заключения правительства. Но поскольку РФМ создана для обеспечения деятельности заказчика, а не для ограничения его свободы (в этом случае РФМ должна превратиться в орган власти, стоящий над заказчиком), то рекомендации, содержащиеся в экспертном заключении, не могут быть для заказчика обязательными. Окончательное решение, как и отказ от апелляции по какому-то вопросу к РФМ, являются обязательной прерогативой заказчика.

Обзор мирового опыта показал, что обязательная экспертиза законопроекта, экспертиза, проводимая по усмотрению принимающего акт органа (актора), общественная экспертиза (в том числе публичные слушания)

активно используются в зарубежных странах на основе соответствующего законодательного регулирования. В целом можно выделить две системы: американскую (экспертиза и научное обеспечение применяется чаще всего, используются независимые эксперты) и европейскую (в большей степени используется экспертиза самих принимающих органов).

РФМ также должна обладать правом выходить на заказчика с собственными проектными инициативами. Конечно, в дальнейшую процедуру их включает уже сам заказчик.

Третьим ресурсом являются те права и привилегии, которые дает заказчик непосредственно РФМ. В первую очередь речь идет о праве на получение информации. Должен быть составлен и утвержден список данных, которые предоставляются органами государственной власти в РФМ. Причем этот перечень должен быть однозначен и не давать возможности для интерпретаций. Иначе аппарат постарается предоставить только ту информацию, которая полезна и выгодна ему. На федеральном уровне предлагается следующий список:

1. Проекты документов, представляемых для обязательной экспертизы, и вся сопроводительная документация к ним. Законопроекты предоставляются одновременно с поступлением их в аппарат правительства и в Государственную Думу РФ.

2. Периодические отчеты органов государственной власти и управления и контрольных органов (при обеспечении деятельности Президента РФ отчеты Администрации Президента и ее управлений, Правительства РФ, Совета безопасности РФ, министерств, служб, агентств, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, Росстата и др.). Документы должны поступать в полном объеме, включая при необходимости закрытые, и в те же сроки, что и органам, которым они предоставляются в соответствии с процедурой.

3. Заключение и иные материалы Счетной палаты РФ.

4. При необходимости определенные материалы спецслужб.

5. Доктрины и другие документы, разрабатываемые Советом безопасности РФ.
6. Документы, подготавливаемые для Государственного совета.
7. Показатели по основным направлениям деятельности государственных структур, занимающихся хозяйственной деятельностью.
8. Иные виды информации, которыми располагают государственные органы власти, включая региональные и местные.

Сотрудникам РФМ должна быть предоставлена возможность доступа в органы власти. Процесс взаимодействия с органами власти должен быть систематизирован. Для реализации этой функции в вышеописанной структуре РФМ предусмотрено подразделение по работе с органами государственной власти. Сотрудники этого подразделения закрепляются за органами и становятся представителями РФМ в этих органах, что позволяет создать систему оперативного взаимодействия с ними. В свою очередь, можно обязать органы власти, взаимодействие с которыми существенно для РФМ, выделить своих представителей для сотрудничества с ней.

Важным моментом являются гарантии прав сотрудников РФМ – экспертов. На них должно распространяться и право на получение информации (допуски), и право на доступ в органы государственной власти (пропуска). Но кроме того, должна быть обеспечена защита от посягательств на жизнь и здоровье сотрудников РФМ и членов их семей. При той роли, которую может играть РФМ, желающих надавить на них будет достаточно.

Для защиты от давления должна быть введена норма, устанавливающая, что оперативная деятельность по отношению к сотруднику должна проводиться по особому порядку, с согласия руководителя, обеспечением деятельности которого данная организация занимается. В случае проведения подобных мероприятий о них должен быть поставлен в известность руководитель экспертной организации. Экспертам должно быть гарантировано достойное вознаграждение за труд, поэтому его денежное содержание и материальное обеспечение должно соответствовать уровню

чиновника, обеспечивающего деятельность заказчика либо депутата его уровня.

Чтобы предоставить РФМ вышеописанные ресурсы, права и привилегии необходимо решить ряд организационных вопросов:

1. Наиболее общий из них: как, с помощью какого решения (документа) можно передать РФМ необходимые ресурсы? Требование к этому документу очевидно. Он должен передавать ресурсы непосредственно, не позволяя государственному аппарату вмешиваться в этот процесс и тем самым получать контроль над РФМ. Наиболее подходящей формой является закон. Причем закон должен быть максимально подробным. В нем должны быть однозначно прописаны все механизмы предоставления ресурсов, прав и привилегий.

2. В какой правовой форме должна существовать РФМ, чтобы выполнять свои функции и эффективно использовать предоставленные ресурсы? Реально возможны две целесообразные формы. Первая – это государственная корпорация. В этом случае принимается закон о государственной корпорации, который и определяет все права и обязанности РФМ. Средства на обеспечение ее деятельности перечисляются государством. Такая форма гарантирует независимость РФМ от аппарата, но превращает ее, как и всякую государственную корпорацию, в структуру одной задачи. Поэтому возможна и вторая форма – автономное учреждение, также создаваемое законом, но без одномоментного финансирования.

3. В случае с автономным учреждением встает вопрос об источниках финансирования. Если финансирование идет из бюджета, то это может поставить РФМ в зависимость от финансовых органов (министерство финансов), что нарушает требование независимости РФМ от государственного аппарата, а если через рыночные механизмы – то в зависимость от частных заказчиков, что совершенно недопустимо при той роли, которую должна играть РФМ в системе принятия государственных решений.

Проблема в действительности имеет решение. РФМ должна иметь государственное финансирование, при этом размеры и механизмы этого финансирования должны быть закреплены в законе и быть независимыми от воли министерства финансов. Например, оно может составлять определенный процент от расходов федерального бюджета.

4. Как обеспечить организации, не являющейся органом власти, государственные привилегии и в первую очередь секретность и защиту для сотрудников? Такие механизмы отработаны в России по отношению, например, к частным компаниям, производящим секретную (оборонную) продукцию. Достаточно в законе о создании РФМ возложить эту задачу на структуру, обеспечивающую секретность и безопасность заказчика (на федеральном уровне – это ФСО). Кроме того, между РФМ и этой структурой может быть заключен соответствующий договор.

5. Важен вопрос об ответственности эксперта за результаты своего труда. При той роли, которую может играть РФМ, получив вышеописанные права и привилегии, общество должно обезопасить себя от некачественной работы ее сотрудников. Ответственность эксперта – важнейший инструмент такой защиты. Должно быть два механизма ответственности. В случае недоработок в заключениях экспертизы, непосредственно повлиявшей на принятие решения, эксперт должен быть отстранен от работы (уволен). В случае любой другой ошибки должен вступать в действие рейтинговый механизм: тот эксперт, чья работа лучше, повышается в рейтинге, чья хуже – понижается. Определять уровень ошибок и присваивать рейтинги должен ученый совет. Это ему удастся, поскольку в его состав входят не только сотрудники РФМ, но и внештатные эксперты.

6. Важный вопрос (тесно связанный с предыдущим) – о кадровом рекрутинге. Это тоже механизм защиты и общества, и государства от некачественной работы экспертов. Набор возможен двух типов. Набор уже работающих специалистов из экспертной сети, государственной службы, науки и т. д. И набор молодых специалистов после окончания вузов, в том

числе и специально созданного при РФМ для подготовки квалифицированных экспертных кадров. В первом случае снова можно применить ту же рейтинговую систему. Ученый совет может присваивать рейтинги не только своим сотрудникам, но и любому эксперту на основании публикуемых им работ. В случае появления вакансии ее предлагается занять тому, у кого наивысший рейтинг среди специалистов в этой области. С выпускниками сложнее, у них еще нет результатов, которые можно оценить, но привлечение молодых специалистов необходимо. Без них любой интеллектуальный центр рискует потерять новизну взгляда, школу и преемственность.

Заключение

Предложенная в настоящей работе концепция российской «фабрики мысли» исходит из допущения, что наиболее эффективно ее деятельность будет организована при тесном взаимодействии с заказчиком – высокопоставленным политическим актором (на уровне руководителя страны). Однако при этом РФМ не должна превратиться в орган государственной власти. В результате важный эффект от ее деятельности может возникнуть и за рамками государственного аппарата.

РФМ создается высшей властью как внутренний (власть обслуживающий) механизм повышения эффективности государственного управления. Но по своей сути РФМ – это объединение экспертов, т. е. общественная организация, хотя и особая, буферная, структура гражданского общества.

РФМ разрешает противоречие между интеллигенцией и властью, позволяя национальной интеллигенции интеллектуально взаимодействовать с властью, не вваливая на себя не свойственную управленческую деятельность.

Создание РФМ не дает решений сразу, однако может помочь запустить достаточно длительный процесс его оздоровления, решая соответствующие

управленческие задачи, конечно, при наличии неподдельной и решительной воли на высшем уровне.

Но очевидно, что создание РФМ способно существенно улучшить качество государственного управления в современной России в целом ряде его компонент.

Литература

1. DARPA Network challenge // <<https://networkchallenge.darpa.mil/Default.aspx>>.

2. McGann, James G. 2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice// <http://gotothinktank.com/rankings/>

3. Network Governance // <<http://www.ash.harvard.edu/Home/Programs/Innovations-in-Government/Networked-Governance>>.

4. *Kapoor M, Ravi S.* Determinants of Corruption: Government Effectiveness vs Cultural Norms // <<http://ssrn.com/abstract=1443617>>.

5. *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper N 4978. Wash. (D.C.), 2008.

6. *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // *Мировая экономика и международные отношения.* 2009. № 1. С. 26–35; *Сравнительный анализ российских и зарубежных аналитических центров: Учебное пособие / Под ред. Н. Беляевой. – М., 2007.*

7. *Вилисов М.В.* Кризис политико-государственного проектирования как причина проблем бюджетного планирования // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование.* 2010. № 6. С. 94–98.

8. *Вилисов М.В.* Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников // *Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности*

российских чиновников: Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2010. Вып. 3 (33). – 64 с.

9. *Зайцев Д.Г.* Аналитические центры как субъекты политического процесса: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2009.

10. Россия XXI века: Образ желаемого завтра. – М.: Экон-Информ, 2010.

11. *Сулакшин С.С.* Критерии и основания модернизации России // Труды центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – М.: Научный эксперт, 2010. Вып. 17.

12. *Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С.* Качество и успешность государственных политик и управления. – М.: Научный эксперт, 2011.

13. *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В.* Наука и власть: Проблема коммуникаций. – М.: Научный эксперт, 2009. – 248 с.