

Практические подходы к созданию центра по разработке государственной политики на уровне национального правительства

Необходимо привлекать к работе государственных аналитических центров независимых экспертов и организации, усилить аналитическую и стратегическую составляющую; для этого требуется внесение изменений в законодательство и изменение практики.

А. Филиппов, В. Андриенко

КОНТЕКСТ

Аналитические центры («мозговые центры», think tanks) - научно-исследовательские организации, осуществляющие консультирование в области политического производства и оценки возможных социально-экономических последствий политических решений.

Продукты аналитических центров - прикладная политическая экспертиза, исследования и аналитика, фундаментальные теоретические труды, которые, как правило, отличает стратегическое целеполагание, основанное на определенных представлениях о желаемых социально-экономических и политических результатах¹.

ФУНКЦИИ «ФАБРИК МЫСЛИ» В ПРЕЛОМЛЕНИИ К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ АНАЛИТИЧЕСКИМ ЦЕНТРАМ

В современной политологии основной акцент делается на негосударственных фабриках мысли. Более того, некоторые авторы идут еще дальше и определяют «фабрики мысли» как «независимые институты, учреждаемые для проведения исследований и создания независимого, политически релевантного знания», которые призваны заполнить разрыв между академической деятельностью и государственным управлением². Тем не менее, по ряду публикаций можно выделить основополагающие функции, которые могут выполняться, в том числе, и государственными аналитическими центрами³:

1. Посредническая функция между правительством и общественностью, что позволяет повысить уровень доверия в обществе к государственным структурам.

¹ Филиппов В.А. Аналитические центры - стратегический интеллектуальный ресурс. -М.: ЛЕНАНД, 2007. - 104 с.

² R.N.Haass, Think tanks and US foreign policy: a policy-maker's perspective

³ http://www.kas.de/wf/doc/kas_7042-1522-1-30.pdf?050810140452

2. Предоставление независимой информации при обсуждении политических вопросов.
3. Идентификация, артикуляция и оценка текущих политических проблем, предложений и программ.
4. Трансформация идей и возникающих проблем в политическую агенду.
5. Взаимодействие со СМИ для облегчения понимания основных вопросов государственной внутренней и внешней политики.
6. Предоставление конструктивной форумной площадки для обмена идеями и информацией между ключевыми стейхолдерами в процессе выработки политического курса.
7. Обеспечение кадровой поддержки для законодательной и исполнительной ветвей власти.

Один из высокопоставленных сотрудников Государственного департамента США Ричард Хаасс охарактеризовал функции «фабрик мысли» следующим образом: генерировать идеи, предоставлять таланты, убеждать профессионалов, вовлекать общественность и сближать различные точки зрения.

Таким образом, деятельность фабрик мысли представляет собой соединение исследовательской работы, аналитики и взаимодействия с общественностью. Некоторые авторы идут еще дальше, прямо определяя «фабрику мысли» как своего рода гибриды политического, академического, коммерческого и медийного учреждения⁴.

Академическое (научное) сопровождение принимаемых решений в области политики и государственного управления является одной из основных функций фабрик мысли⁵. Так, около 50% фабрик мысли в США относятся к тем или иным университетам. В этом случае государственный аналитический центр подразумевает рекрутирование специалистов-ученых, что неизбежно будет негативно сказываться на их практическом опыте в сфере государственного управления. Акцент же, сделанный на рекрутирование специалистов-практиков, значительно снизит академический характер правительственных аналитических центров. Баланс между специалистами с академическим профилем, практиками и медийными персонами достичь крайне сложно. В Беларуси, по-видимому, упор сделан на специалистов-практиков. Ряд положений белорусского законодательства позволяет предположить, что государство, в целом, не стимулирует того, чтобы государственные служащие занимались научной работой. Так, Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 года № 204-З содержит статью 22 «Публикации и выступления государственных служащих, связанных с исполнением

⁴ Hybrid intellectuals: Toward a theory of think tanks and public policy experts in the United States

⁵ <http://www.oecd.org/site/progresskorea/44117642.pdf>

служебных обязанностей», которая предусматривает согласие руководителя организации на любые публичные выступления госслужащего, в том числе, и на издание научных работ. Пункт 16 статьи 48 «Заработная плата государственных служащих» предусматривает ежемесячную доплату за ученую степень кандидата наук - в размере 5% от расчетного должностного оклада, за ученую степень доктора наук - в размере 10% от расчетного должностного оклада. Для сравнения - пункт 15 этой же статьи устанавливает надбавку за стаж государственной службы от 0,5 до 3 лет в размере 10% от расчетного должностного оклада. Фактические премии по организациям, как правило, больше, чем эти надбавки. Все это позволяет сделать вывод, что, в целом, на государственной службе в Республике Беларусь не приветствуется, чтобы госслужащие занимались наукой. Эти принципы распространяются и на государственные аналитические структуры. Так, наиболее известная подобная организация в Беларуси - Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь (ИАЦ) - из трех директоров в своей истории (Н.С.Шпак, О.В.Пролесковский и А.В.Базанов) имел только одного директора со степенью - кандидата философских наук Н.С.Шпак⁶. Из нынешнего руководства ИАЦ (директор и 4 заместителя) только один - Л.Е.Криштапович - имеет ученую степень (доктор философских наук).

Для сравнения - среди 21 крупнейших американских «фабрик мысли», часть из которых имеет четкую бизнес-направленность, около 51% экспертов имеют PhD степень, а более 70% - PhD степень либо степень магистра⁷.

Определенной особенностью белорусских государственных аналитических структур можно считать преобладание в их руководстве представителей силовых органов, что оказывает определенное влияние и на работу этих организаций. Так, все директора же упомянутого ИАЦ, за исключением Н.С.Шпак, зато включая и.о. А.В.Гусева, были представителями силовых органов. По-видимому, первоначально при формировании государственной аналитической службы акцент в силу разных обстоятельств был сделан на выпускниках вузов силового профиля.

В качестве наиболее яркого примера государственного аналитического центра в Республике Беларусь, который одновременно бы является и научно-исследовательским учреждением, можно привести ГНУ «Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь».

Институт разрабатывал Программу перехода к рыночной экономике, модель формирования и взаимодействия планов различных уровней в условиях экономической самостоятельности республики, Концепцию программы экономических реформ, Основные направления преобразований системы управления, проекты программ структурной перестройки и привлечения иностранных инвестиций, разработки предложений по разгосударствлению и приватизации, годовой прогноз социально-экономического развития

⁶ http://iac.gov.by/ru/about_iac/history

⁷ Hybrid intellectuals: Toward a theory of think tanks and public policy experts in the United States

страны, Концепцию социально-экономического развития до 2015 г., проекты Программ социально-экономического развития страны (областей и г. Минска) на среднесрочную перспективу. В структуре Института имеются следующие направления: проблем макроэкономических исследований и краткосрочного прогнозирования; стратегических исследований, разработки средне- и долгосрочных прогнозов и программ; социального развития и социальной защиты населения; научно-инновационного и инвестиционного развития; социально-экономических проблем регионального развития; экономико-математического моделирования и информатизации НИР; исследований мировой экономики⁸.

По сравнению с ИАЦ, данный институт внешне имеет более академическое руководство - и директор, и его заместители по науке обладают учеными степенями. Однако, несмотря на достаточно смелый характер многих работ института, он, в целом, также ориентирован на преимущественно практический подход по реализации уже принятых политических решений. Более того, как видно даже из перечня направлений работы, многие из предлагаемых институтом решений остаются не востребованными на уровне принятия политических решений.

Вместе с тем, одной из основных задач фабрик мысли, специализирующихся в области государственного управления, является также либо улучшение проводимой в стране политики, либо создание значимой альтернативы⁹. Внесение фабриками мысли предложений по корректировке политического курса считается одной из их главнейших функций¹⁰. Эти предложения могут основываться не только на детальной проработке того или иного вопроса, но и на изучении общественного мнения и соотнесения настроений в обществе с предпринимаемыми руководством страны действиями. Деятельность государственных аналитических центров в этом направлении достаточно ограничена, что связано с их неизбежной поддержкой проводимого в стране курса.

Одновременно специфика принятия решений в сфере государственного управления в Беларуси предполагает аналитическую составляющую на первичных - низших - этапах выработки решения. При подготовке окончательного варианта, дорабатываемого, как правило, в Администрации Президента, качественная оценка и доработка аналитического материала практически невозможна. В результате, принимаемые решения зачастую либо недоработаны, либо содержат откровенно коррупционную составляющую.

В процессе принятия решений в сфере государственного управления в Республике Беларусь эксперты выделяют следующие особенности¹¹:

⁸ <http://www.economy.gov.by/ru/niei/institut>

⁹ <http://www.ncpa.org/pub/what-is-a-think-tank>

¹⁰ www.oecd.org/site/progresskorea/44110495.pdf

¹¹ <http://liberalclub.biz/?p=13702#more-13702>

1. Практически полное отсутствие инициативы «снизу», реакция на проблему уже в острой фазе, доминирование принципов «ручного» управления в противовес разработке стратегии долгосрочного развития.

2. Преобладание политических и корпоративных соображений над соображениями профессионализма и компетенции при принятии решений; непрозрачность самого процесса принятия решений не только для широкой общественности, но и для многих его участников.

3. Информационный вакуум при разработке того или иного процесса, слабый уровень профессионального взаимодействия между различными ведомствами.

Естественно, что все эти особенности не способствуют эффективной работе аналитических центров в Республике Беларусь. Этот тезис подтверждается многочисленными примерами, когда предложения того же Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь отклоняются, а вместо них принимаются политически мотивированные и не всегда продуманные решения. Одним из последних ярких примером можно считать спешное изменение скандального законодательства о перепланировке квартир, которое носило явный коррупционный и непродуманный характер, но было принято, несмотря на наличие всех возможностей его экспертной проработке и очевидности последствий. В рамках данного исследования были проанализирована также деятельность правительственных аналитических центров Азербайджана и России (Российский институт стратегических исследований), в работе которых также наблюдается дисбаланс между профессиональной и политической составляющей в принимаемых заключениях и решениях.

В описании функций «фабрик мысли» некоторые авторы идут еще дальше, полагая, что одной из их основных функций является поддержание общественного согласия через постоянное согласование проводимой в стране политики с настроениями в обществе. Одним из условия реализации этой функции является полная двусторонняя открытость информации, то есть, не только государство должно быть в курсе настроений своих граждан, но и граждане должны обладать всей полнотой информацией о том, какие соображения лежат в основе принимаемых государственных решений¹².

Очевидно, что далеко не все принимаемые политические и управленческие решения будут соответствовать всем ожиданиям и ценностям общества. На уровне общественного мнения представляемая государством информация также может подвергаться сомнению, и даже внешняя информационная открытость государственных органов не гарантирует общественную поддержку принимаемым решениям только лишь на том основании, что они базируются на тщательной проработке вопроса и сильных аргументах.

¹² www.oecd.org/site/progresskorea/44110495.pdf

Фабрики мысли могут выполнять и роль по формированию общественного мнения¹³, однако в целом для государственных аналитических центров это, по-видимому, не очень характерно. Такая функция в большей степени выполняется негосударственными аналитическими центрами (хотя их деятельность во многом может контролироваться государством). В белорусских условиях, где даже прогосударственный третий сектор не очень развит, прогосударственные аналитические центры принимают на себя выполнение функции по формированию общественного мнения, что негативно сказывается на их работе.

Ряд исследователей считают, что современные «фабрики мысли» ориентированы одновременно на две аудитории - на людей, принимающих политические и управленческие решения, и на широкую общественность¹⁴. Однако предлагаемая схема не в полной мере работает для государственных аналитических центров. Опыт работы подобных структур показывает, что их влияние на политический курс весьма ограничено, они лишь готовят информационно-аналитическое обеспечение в рамках уже принятых решений. Взаимодействие с широкой общественностью также носит условный характер, в связи со спецификой используемой информацией.

В различных работах, посвященных «фабрикам мысли» подчеркивается, что они не должны быть сведены к стандартным органам государственного управления¹⁵. В отличие от последних, «фабрики мысли» в большей степени и эффективнее ориентированы на долгосрочные результаты и прогнозы, в большей степени мобильны для пересмотра политической агенды и способны более эффективно организовать взаимодействие между различными группами исследователей¹⁶.

Конечно, это вызывает определенные проблемы относительно финансирования «фабрик мысли». Так, из 25 крупнейших американских учреждений этого рода 20 зависят от доноров и грантов, 2 зарабатывают средства преимущественно самостоятельно, 3 организации финансируются преимущественно из государственных средств.

ОСНОВНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СРЕДСТВА, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ «ФАБРИКАМИ МЫСЛИ»

Печатная продукция - носит преимущественно закрытый характер, открытые публикации приобретают оттенок пропагандистских материалов. Так, печатная продукция ИАЦ практически недоступна широкой публике, сайт центра носит откровенно неразвитый характер и создает впечатление, что им никто не занимается. Доступные рядовым гражданам публикации либо прямо носят идеологический характер (всевозможные материалы к единому дню информирования, книги типа «Белорусский путь» и т.д.), либо

¹³ <http://www.uscg.mil/strategy/docs/Think%20Tank%20101.pdf>

¹⁴ <http://www.oecd.org/site/progresskorea/44117642.pdf>

¹⁵ Think Tanks and Policy Advice in the US

¹⁶ Think Tanks and Policy Advice in the US

завуалировано выполняют пропагандистскую функцию. К последней относятся немногочисленные публикации социологических данных, которые часто подвергаются заслуженной критике экспертов¹⁷. Более того, среди государственных служащих ходят слухи, что и те социологические данные, которые ИАЦ готовит для Администрации Президента Республики Беларусь, зачастую корректируются исходя из политических соображений.

СМИ (в условиях государственных СМИ - практически бесполезная функция).

Неформальные каналы коммуникации (используются слабо в связи со шпиономанией и спецификой материалов).

Конференции и т.д. (используются слабо, так как рассматриваются как вид неформального канала коммуникации, а если используются, то также могут приобретать пропагандистский характер).

К наиболее типичным информационным продуктам, создаваемым государственными аналитическими центрами, относят информационные справки по отдельным аспектам проводимой в стране политики, социологические опросы, различные математические модели и индикаторы, а также аналитические записки и периодические издания¹⁸.

ДОПУСК К СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Важным условием для функционирования любой значимой фабрики мысли является ее допуск к системе государственного управления. Как правило, этот допуск происходит в форме ротации персонала фабрик мысли в зависимости от того, какая политическая сила находится у власти.

Относительно белорусской политической модели этот тезис не подлежит эмпирической проверки. Можно говорить о кланово-аппаратной борьбе в высшем эшелоне власти, что оказывает серьезное влияние на кадровый состав немногочисленных государственных аналитических центров. Вместе с тем, отдельные данные позволяют утверждать, что определенный костяк наиболее квалифицированных кадров, не занимающих ключевые должности, может сохраниться на протяжении многих (даже более 10) лет.

Для сравнения: на 21 крупнейших американских «фабрика мысли» значительная часть экспертов имеет профессиональный опыт как минимум в двух (многие в трех и даже четырех) сферах, определяемых как характерные для «фабрик мысли» (политическая,

¹⁷ <http://liberalclub.biz/?p=13677>; <http://liberalclub.biz/?p=14031>

¹⁸ www.oecd.org/site/progresskorea/44110495.pdf

академическая, коммерческая и медийная). Кроме того, отмечена интересная особенность, что чем выше степень идеологизации в работе «фабрики мысли», тем выше в ней доля экспертов, имеющих опыт работы исключительно в государственном аппарате¹⁹.

Значительной проблемой в работе любых «фабрик мысли» является допуск к информации. Парадоксально, но для правительственных аналитических центров это проблема еще более актуально, что объясняется ведомственной конкуренцией, серьезными ограничительными мерами к обмену информацией (секретность, закрытость и т.д.), кадровыми проблемами.

ОСНОВНЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Все указанные ограничения существенно влияют на деятельность государственных аналитических центров, особенно на направления их исследований. Учитывая небольшое число подобных структур в Республике Беларусь, для иллюстрации этого тезиса предлагается использовать выборку по направлениям исследований аналитических центров КНР. В качестве анализа была взята полная выборка китайских аналитических центров²⁰. КНР была выбрана исходя из масштабов страны и, соответственно, наличия значительного числа аналитических центров, а также исходя из сильного контроля со стороны государства над деятельностью даже тех аналитических центров, которые позиционируются как негосударственные.

Количественный анализ направлений работы данных организаций позволяет выделить четыре основных направления: национальная экономика; национальная оборона и безопасность; международные отношения и отдельные направления внешней политики. Последние два можно объединить в один, что автоматически ставит вопросы внешней политики на первое место. Однако в целом, центры, занимающиеся вопросами внутренней политики, составляют около 55% от числа китайских аналитических центров. Можно предположить, что для малых стран, не проводящих такую масштабную внешнюю политику, как КНР, эта доля будет еще больше.

Таким образом, в идеале общекаитайский государственный аналитический центр имел бы три структурных подразделения: экономики, безопасности и внешней политики. Достаточно разноплановый характер этих направлений, а также опасность монополизации аналитической функции в одном учреждении, по-видимому, делают невозможным даже теоретическое объединения всех этих центров в одно учреждение. Увеличение числа

¹⁹ Hybrid intellectuals: Toward a theory of think tanks and public policy experts in the United States

²⁰ по изданию: Комиссина, И.Н. Научные и аналитические центры Китая. Справочник. М.: РИСИ, 2012. - 266 с.

аналитических центров по трем ключевым направлениям связано, как можно предположить, в том числе, и с конкуренцией между различными ведомствами.

Обращает на себя внимание относительно небольшое число центров, занимающихся вопросами внутривластного консалтинга, выработкой общенациональной стратегии развития, а также проблемами организации государственной службы. Следует учитывать, что речь идет о КНР, стране, известной своими долгосрочными стратегиями, рассчитанными, как минимум, на десятки лет вперед. Можно высказать предположение, что для малых стран компонент долгосрочного стратегического планирования в деятельности прогосударственных аналитических центров будет еще ниже, а сами эти учреждения ориентируются преимущественно на информационно-аналитическое сопровождение текущей политики.

Ярким примером государственной «фабрики мысли» является Центр Стратегических Исследований при Президенте Азербайджана, который учрежден указом Президента Азербайджана в ноябре 2007 г. Центр был создан с целью осуществления координации стратегических исследований, проведенных в Республике Азербайджан, а также предоставление научно-аналитической информации для высокопоставленных государственных административных органов Правительства Азербайджана. Цель Центра - проведение наиболее актуальных и точных анализов в сферах политики, экономики и безопасности; и для информирования директивных органов и общественности о политической, экономической, безопасности и развития.²¹

В центре работают 30 сотрудников. Он организует претворение в жизнь широкомасштабных программ, основывающихся на авторитетных научных концепциях. В число задач входит прогнозирование совершенствования управленческих процессов, анализ внутриобщественного социально-политического состояния и координация осуществляемых соответствующими государственными структурами исследований стратегического значения, а также донесение до мировой общественности позиции азербайджанской стороны о Карабахском конфликте²².

В отличие от КНР и многих стран постсоветского пространства в ЕС, акцент сделан на развитии негосударственных некоммерческих «фабрик мысли», которые, тем не менее, имеют прочные связи с теми или иными государственными структурами. Так, например, Ассоциация международных отношений (АМО) в Чехии, являясь неправительственной организацией, считается одним из источников кадров для МИД Чешской Республики и наоборот - многие из сотрудников ассоциации ранее работали в системе государственного управления. Штатный состав небольшой, а основной акцент сделан на поиск грантов и на привлечении профильных экспертов.

²¹ <http://www.sam.gov.az/>

²² <http://www.sam.gov.az/>

Из немногочисленных классических государственных аналитических центров следует упомянуть Институт ЕС по стратегическим исследованиям (European Union Institute for Security Studies), который имеет статус органа ЕС и возглавляется Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности²³. В отличие от немногочисленных белорусских государственных аналитических центров, ИСС активно привлекает внешних экспертов, а аналитические материалы центра регулярно выкладываются на его официальном сайте.

КАДРОВЫЙ СОСТАВ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Несмотря на разницу в количестве населения и экономическому развитию, во всех рассмотренных странах (США, Китай, Беларусь, Россия, Азербайджан, члены ЕС) наиболее распространенной численностью штатного состава «фабрик мысли» является 30-50 человек. Учитывая вспомогательный персонал, очевидно, что число экспертов относительно невелико для полноценного выполнения всех свойственных «фабрикам мысли» функций, а также аналитического сопровождения всех направлений государственной политики. Решением этой проблемы становится либо активное привлечение внешних экспертов под конкретные проекты, либо увеличение числа «фабрик мысли», каждая из которых стремится занять некую специализированную нишу, как правило, во взаимодействии с тем или иным ведомством.

Выше уже указывалось, что применительно к Республике Беларусь профессионализм и компетентность зачастую не являются основными критериями при формировании кадрового состава немногочисленных правительственных аналитических центров. Так, например, ИАЦ создавался как синекурная структура; система рекрутирования кадров непрозрачная и основывается преимущественно на личных связях; ИАЦ де-факто изолирован от других органов государственного управления.

В рамках правительственных аналитических центров постоянно предпринимаются попытки привлечения внешних экспертов к своей работе. Ряд структур даже подготовили детальные и одновременно запутанные рекомендации по привлечению внешних специалистов (Доклад «Описание организации системы работы с внешними экспертами для мониторинга основных направлений деятельности правительства Российской Федерации»). В Республике Беларуси масштабную попытку в этом направлении предпринял ИАЦ в рамках кампании «Умные сети». Однако существуют определенные факторы, препятствующие эффективности этого процесса: наличие политического фактора при отборе специалистов; зависимость от государственного финансирования, что ограничивает доходы приглашенных экспертов; жесткие требования по ограничению информации, что создает своеобразный информационный вакуум; оторванность большинства экспертов от реальной практики государственного управления, сложность

²³ <http://www.iss.europa.eu/about-us/>

совмещения академической и практической составляющей в проектах документов; возможное несоответствие уровня подготовки штатных сотрудников правительственного аналитического центра и приглашенных экспертов.

Исходя из опыта других стран, можно утверждать, что в той или иной степени это общая ситуация для подобного рода структур.

ВЫВОДЫ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К БЕЛАРУСИ

В целом, можно сделать выводы о следующих особенностях правительственных аналитических центров в нашей стране:

1. Серьезный дефицит специалистов с надлежащими образованием и подготовкой.
2. Зачастую преобладание политически мотивированных соображений над соображениями профессионализма при подготовке документов.
3. Информационный вакуум, восполняемый СМИ и Интернет-ресурсами, невысокий объем закрытой информации и очень низкое качество ее обработки.
4. Невысокий авторитет в системе органов государственной власти с вытекающими последствиями. Публичный авторитет во многом формируется благодаря близости к власти, чем исходя из качества подготавливаемых материалов.

Данные особенности нуждаются в корректировке, что позволит превратить их в полноценные центры по разработке государственной политики.

ПРИЛОЖЕНИЕ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ КИТАЙСКИХ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Направление	Количество центров	% отношение
Национальная оборона и безопасность	14	15,39%
Политический анализ и консалтинг (внутренняя политика)	5	5,49%
Макроэкономика	1	1,09%
Общенациональная стратегия развития	3	3,3%
Законодательство	1	1,09%
Региональное развитие	6	6,59%
Международные отношения	14	15,39%
Национальная экономика	18	19,79%
Отдельные направления внешней политики	13	14,29%
Внешняя торговля	6	6,59%
Мировая экономика	2	2,2%
Государственное управление	3	3,3%
Другие	5	5,49%
Итого:	91	100%