



# 21-й ВЕК

ЖУРНАЛ ФОНДА «НОРАВАНК»

21-րդ դար, 21<sup>st</sup> CENTURY

**3 (40)**

ЕРЕВАН

2016

# О ВОПРОСАХ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ<sup>1</sup>

*Вардан Атоян\**

*Ключевые слова:* государственное управление, «мозговые центры», «фабрики мысли», экспертное сообщество, публичная политика.

Ценить мудрецов – суть государственного управления.  
*Мо-цзы*

В стремительных процессах 21-го века преимущества получают страны и структуры, способные своевременно реагировать на геополитические перемены, быстрее адаптироваться к новым вызовам и «правилам игры» на международной арене, а также надлежащим образом оценивать и эффективно использовать свои экономические, политические, информационные и интеллектуальные ресурсы.

В современном турбулентном мире обеспечение устойчивого развития государства и национальной безопасности требует постоянного мониторинга внешних и внутренних процессов, выявления и оценки возможных угроз и внедрения эффективных механизмов подготовки соответствующих предложений и решений. Международный передовой опыт показывает, что эффективность таких механизмов зависит от степени участия различных субъектов публичной политики в процессе принятия решений и базируется на экспертных разработках, в том числе – сборе, систематизировании, анализе информации и создании действенной системы прогнозов. Как отметил во время своего выступления на II пленарном заседании III пленума ЦК КПК 18-го созыва Председатель КНР Си Цзиньпин (*Xi Jinping*), продвижение модернизации системы госу-

---

<sup>1</sup>Статья подготовлена на основе доклада автора на международном форуме «Государственное управление в эпоху информатизации» (29-30 августа, 2016г., г.Циндао, КНР). Организатор форума – Китайская академия современных международных отношений.

\*Заместитель исполнительного директора Научно-образовательного фонда «Нораванк», доцент кафедры политологии Армянского государственного экономического университета, к.э.н.

дарственного управления и управленческих возможностей сводится к тому, чтобы, адаптируясь к современным переменам, не только реформировать те институты и механизмы, законы и прочие нормативно-правовые акты, которые не отвечают требованиям развития практики, но и непрерывно вводить новые институты и механизмы, новые законы и нормативно-правовые акты, делая все институты более научными и совершенными, переводя управление партийными, государственными и общественными делами в русло институционализации, регламентации и процессуализации [1, сс. 129-130].

В контексте рассматриваемой тематики интеллектуального обеспечения политики важно обсудить вопросы взаимодействия политической элиты и интеллектуалов, как на индивидуальном, так и на институциональном уровне. Отметим, что на вопросы включения интеллектуалов в сферу политики и государственного управления обращали внимание еще с античных времен. Так, еще в работе древнегреческого известного философа Платона «Государство» интеллектуалам отводилась главная роль в управлении «идеальным государством».

Из истории древней Армении нам также известно о роли интеллектуалов в управлении государственными делами. Например, по свидетельству античных авторов во дворце армянского знаменитого царя Тиграна Великого (Тигран II, 95-55 гг. до н.э.), во времена которого Армения достигла пика своей военно-политической мощи и влияния, помимо армянских мыслителей, жили и творили известные греческие философы, и среди них известный оратор, философ и политический деятель Метродор Скепсийский, который был одним из ближайших советников армянского царя.

Как справедливо замечает российский ученый С.Турунок, мировой опыт совершенствования государственного управления подтверждает, что информационно-аналитическое обеспечение следует рассматривать как одно из стратегических направлений повышения эффективности деятельности на всех уровнях: государственном, отраслевом, региональном, международном и других. С учетом сказанного, фигура профессионального аналитика становится неотъемлемым и одним из ключевых элементов процесса выработки и принятия политических решений. В большинстве развитых стран мира на высшем уровне государственной власти, в структуре администрации главы государства можно обнаружить небольшую, но влиятельную группу аналитиков и консультантов.

Их рекомендации касаются политических, экономических и социальных последствий принимаемых публичных решений. Они, как правило, координируют работу своих коллег в рамках исполнительной ветви власти, в министерствах и ведомствах, где для них открыты позиции как в личных аппаратах руководителей того или иного уровня, так и в специализированных аналитических отделах [2, сс. 70-71].

Если механизмы рекрутинга интеллектуалов в систему государственного управления на индивидуальном уровне изучаются уже довольно давно, то в последние десятилетия в политологическом дискурсе более актуальным становится вопрос взаимодействия власти и экспертного сообщества на институциональном уровне. В этом смысле, во многих странах мира политическая элита, в том числе, структуры ответственные за обеспечение национальной безопасности с успехом пользуются аналитическими структурами, которые производят интеллектуальную продукцию. Подобные институты в политологической литературе принято называть «мозговыми центрами» или «фабриками мысли».

Знаменательно, что во многих странах появление и развитие «мозговых центров» (МЦ) было обусловлено, в первую очередь, целенаправленной политикой государства и, в частности, пониманием важности использования интеллектуального потенциала в процессе принятия стратегических решений, в решении социальных, экономических проблем и вопросов обеспечения национальной безопасности.

В контексте вышесказанного отметим, что современные МЦ занимаются исследованием и анализом общественно значимых проблем, готовят рекомендации, проводят экспертизу проектов решений правительственных структур, предлагают консультационные и образовательные услуги. В качестве узловых точек публичной политики МЦ обеспечивают взаимодействие академического сообщества и власти, занимаются разработками новых и генерацией уже созданных в академических структурах идей, а также поисками возможностей использования этих идей на практике.

Заметим, что в США широко распространено мнение, что аналитические центры выполняют ряд важных функций, которые не может выполнить экспертно-аналитическая часть бюрократического аппарата государства. В частности, они более раскованны и смелы в своих оценках и в попытках заглянуть в

будущее, увидеть новую перспективу, предложить нестандартное и инновационное политическое решение. Помимо этого, преимуществами «фабрик мысли» является способность более эффективно налаживать сетевые взаимодействия внутри экспертного сообщества, организовывать и функционально поддерживать все звенья консультирования по вопросам политики: сбор информации – генерирование идей – выработку предложений [3, с. 42].

Важно отметить, что информационная эпоха, в которую вступила человеческая цивилизация, создает качественно новые вызовы. Очень часто избыток информации требует профессиональной фильтрации и анализа. Как отмечает известный американский ученый Джозеф Най (*Joseph S. Nye, Jr.*), перенасыщенность информацией ведет к дефициту внимания. Когда народ ошеломлен объемом информации, с которой он сталкивается, возникает трудность понимания того, на чем надо сосредоточить свое внимание. Отсюда скорее внимание, чем сама по себе информация, становится дефицитным ресурсом, и сила будет у тех, кто может отличать ценную информацию от фоновых помех. В большом почете становятся толкователи информации, в этом тоже оказался источник силы для тех, кто может сказать нам, на что следует обращать внимание [4, сс. 182-183].

По мнению Ричарда Хааса (*Richard N. Haass*), МЦ заполняют критический вакуум в пространстве между академическим миром, с одной стороны, и сферой власти – с другой. В университетах научно-исследовательская работа зачастую определяется теоретическими и методическими дебатами, лишь отдаленно связанными с реальными политическими проблемами. В правительстве же должностные лица, погруженные в конкретные требования повседневной политики, нередко слишком заняты для того, чтобы отступить на шаг и пересмотреть общую траекторию государственной политики. Поэтому основная функция МЦ – помочь восполнить этот разрыв между миром идей и миром действий<sup>1</sup>.

Важно отметить и тот факт, что основными потребителями интеллектуальной продукции МЦ являются именно правительственные структуры. Последнее имеет довольно конкретные положительные эффекты. В частности, МЦ:

---

<sup>1</sup> *Richard N. Haass*. Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective // "The Role of Think Tanks in U.S. Foreign Policy". U.S. Foreign Policy Agenda (An Electronic Journal of the U.S. Department of State), Vol. 7, №3, 2002, p. 5.

URL: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102\\_RoleThinkTanks.pdf](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf).

- расширяют круг политических альтернатив в процессе принятия решений,
- как правило, применяют более инновационные подходы в анализе и в поиске решения проблем,
- в случае принятия непопулярных решений позволяют перевести ответственность с политического лидера на предложивший данное решение МЦ,
- позволяют представителям власти повысить свою квалификацию,
- разрабатывают законопроекты,
- дают возможность рекрутировать на государственную службу готовых специалистов у которых имеются соответствующие знания и навыки,
- дают прекрасную возможность бывшим политическим деятелям продолжить свою деятельность в сфере влияния на процесс формирования публичной политики [5, р. 36].

Как справедливо отмечает российский эксперт Александр Сунгуров, существенная роль в изменениях политики отводится знаниям как упорядоченной и осмысленной информации, а в качестве носителей этих знаний – ученым-аналитикам и экспертам. Знания и их носители – ученые различного профиля и степени приближенности к практической жизни – становятся важнейшим компонентом появления инноваций в области публичной политики [6, с. 55].

Анализируя взаимоотношения экспертного сообщества и власти, нужно также указать на роль экспертного сообщества в публичной дипломатии. В этом контексте отметим, что как МЦ на институциональном уровне, так и отдельные представители экспертного, научного сообщества периодически общаясь и сотрудничая со своими зарубежными коллегами, в том числе участвуя в международных научных конференциях, семинарах, форумах, напрямую или опосредственно могут содействовать дипломатии своей страны, защите и продвижению национальных интересов, часто поднимая такие вопросы глобальной или межгосударственной значимости, которые официальные представители власти конкретной страны по разным причинам не могут или не хотят озвучивать. Поэтому в современных международных отношениях включение негосударственных субъектов публичной политики во внешнеполитический процесс, в так называемую *Track II Diplomacy*, может значительно увеличить эффективность внешней политики страны.

Очевидно, что в настоящее время США являются государством, которое владеет самой развитой системой и инфраструктурой МЦ в мире, бурное развитие которой взаимосвязано с реалиями сложившимися после Второй мировой войны, когда в годы Холодной войны, стремясь победить в тотальной гонке с СССР, в том числе в сфере науки и технологий, США во многом поощряли и создавали соответствующие условия для основания подобных структур. Данный период мировой истории можно также охарактеризовать как войну интеллектуалов, которая в той или иной форме, иногда сменяя акторов, остается актуальной и в настоящее время.

Как отмечает исполнительный директор Научно-образовательного фонда «Нораванк» Гагик Арутюнян, первенство США в этой области подсказывает, что эффективное функционирование МЦ возможно только в тех странах и обществах, где выполняются следующие предусловия:

- восприятие со стороны властей, капитала и общества в целом важности фактора интеллектуальных ресурсов в государственной, военно-политической и экономической системе страны, их воля и способность предоставить необходимые ресурсы и условия для развития интеллектуальной сферы;
- наличие соответствующей академической и вузовской научной среды, питающей МЦ необходимыми кадрами и концепциями: недаром МЦ называют интерфейсом между академической наукой и правительством;
- способность государственной системы определять стратегию и координировать деятельность МЦ в соответствии с национальными интересами, а также умение этой системы имплантировать полученные от МЦ результаты в механизм принятия решений и практическую плоскость;
- наличие эффективных механизмов, обеспечивающих положительную обратную связь (имеются в виду как идеи и контент, так и кадры) между сферами академической, вузовской науки и МЦ, а также между МЦ и государственными и бизнес-структурами [7, сс. 6-7].

По нашему убеждению, именно развитая сеть МЦ, в свою очередь, определяет некоторое преимущество США в современных международных отношениях, в том числе с точки зрения обладания «мягкой силы», так как в 21-ом ве-

ке без этого компонента в политике страны невозможно в полной мере претендовать на статус сверхдержавы.

В этом контексте очень интересны процессы последних лет, которые имеют место в Китайской Народной Республике, где на высшем политическом уровне поощряется создание МЦ. В последние годы в КНР было принято множество нормативных актов, которые направлены на более широкое применение политики «вращающихся дверей» (*revolvingdoors*) и рекрутинга представителей экспертного сообщества на политические должности. В частности, принят План действий по усилению национальной партии и лидерства правительства 2014–2018 (*Action Plan Outline on Building National Party and Government Leadership 2014–2018*), в котором подчеркивается необходимость назначения на государственные посты представителей университетов и исследовательских институтов. В 2015г. председатель КНР Си Цзинпинь призвал к развитию «нового вида» МЦ глобального влияния и к поощрению использования потенциала интеллектуального сообщества в сфере консультирования политики<sup>1</sup>. По его словам, МЦ важный компонент национальной «мягкой силы». Еще в октябре 2014г. председатель КНР отметил, что МЦ страны должны быть наделены «китайской спецификой», продвигать модернизацию Китая и усилить «мягкую силу» КНР<sup>2</sup>.

По нашему убеждению эффективное и умное управление государством требует постоянного поиска наиболее оптимальных средств и методов управления в котором неопределимую пользу могут оказать не только специализированные структуры работающие в формате МЦ-ов, а также экспертное сообщество в целом. Эффективное управление это также вопрос национальной безопасности, а синергетический эффект взаимодействия власти и экспертного сообщества, включение носителей знаний в процесс принятия стратегических решений может оказать неопределимую роль в данном процессе. Как пишет Зб.Бжезинский, «Вэпоху глобализации отсутствие безопасности превратится в долговременную реальность, а поиск путей укрепления национальной безопасности – в предмет постоянной заботы» [8, с. 19]. Данный вопрос крайне актуален и для Армении, особенно в реалиях сложившейся ситуации в регионе

<sup>1</sup> From Academia to Politics: When scholars rule China, Publication // China Brief Volume: 15, Issue: 23, (07.12.2015), URL: [http://www.jamestown.org/uploads/media/\\_CB\\_15\\_23\\_3.pdf](http://www.jamestown.org/uploads/media/_CB_15_23_3.pdf).

<sup>2</sup> Building Think Tanks with Chinese Characteristics: Current Debates and Changing Trends // China Brief Volume: 14, Issue: 24, (19/12/2014), pp. 14-16. URL: [http://www.jamestown.org/uploads/media/China\\_Brief\\_Vol\\_14\\_Issue\\_24\\_5.pdf](http://www.jamestown.org/uploads/media/China_Brief_Vol_14_Issue_24_5.pdf).



Южного Кавказа, а также многочисленных глобальных вызовов и внутренних проблем. Как справедливо отмечает Игорь Панарин, в глобальном мире перед каждым народом возникает жесткая дилемма: либо ему удастся выстроить собственную эффективную стратегию будущего, либо эту стратегию выработают за него другие в соответствии с собственными интересами [9, с. 13].

Наши исследования показывают, что индустрия МЦ в Армении, к сожалению, в институциональном плане пока окончательно не сформировалась. Кадровые, организационные, финансовые и интеллектуальные ресурсы большинства действующих в Армении МЦ, число которых по нашему подсчету более 60-и, не позволяют им эффективно участвовать в процессе принятия решений и взаимодействия с властью. С другой стороны, в кадровом, организационном и интеллектуальном плане в Армении имеются немногочисленные состоявшиеся МЦ и академические структуры, которые имеют сложившиеся исследовательские, научные традиции и достаточно ресурсов для решения конкретных задач. В случае целенаправленной политики властей в этой сфере последние могут более плодотворно взаимодействовать с властью и ощутимо повысить эффективность принимаемых решений.

В заключение отметим, что в 21-ом веке степень институционального взаимодействия власти с экспертным, научным, академическим сообществом и развитая индустрия МЦ становится важным показателем эффективности системы обеспечения национальной безопасности и, в целом, государственного аппарата. Исследования опыта государственного управления многих стран свидетельствуют о высокой эффективности использования интеллектуальных ресурсов МЦ в государственной политике. Результаты исследований и другие форматы интеллектуальной продукции последних, в том числе, краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные прогнозы, планирование и разработки сценарий будущего, рекомендации и иные методы интеллектуального обеспечения политики государства во многом способствуют снижению возможных рисков. В этом контексте для Армении очень полезно не только изучение международного передового опыта, в том числе, весьма поучительного опыта КНР, о котором говорилось выше, но и создание действенных механизмов внедрения данного опыта в практическую плоскость.

*Сентябрь, 2016г.*

### Источники и литература

1. *Си Цзиньпин*, О Государственном управлении. – Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2014, сс. 129-130.
2. *Турунок С.Г.*, Политический анализ и прогнозирование: учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Юрайт, 2016, сс. 70-71.
3. *Лившин А.*, Региональный обзор: США // Атлас аналитических центров: русистика за рубежом. RethinkingRussia, 2016, с. 42.
4. *Джозеф С. Най (младший)*. Будущее власти. – М.: АСТ, 2014, сс. 182-183.
5. *Erik C. Johnson*, How Think Tanks Improve Public Policy // Economic Reform Today, №3, 1996, p. 36.
6. *Сунгуров А.*, Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. – М.: Политическая энциклопедия, 2015, с. 55.
7. *Арутюнян Г.*, Мозговые центры и национальная безопасность // «21-ВЕК», №1(17), 2011, сс. 6-7.
8. *Бжезинский Зб.*, Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство. – М.: Международные отношения, 2010, с. 19.
9. *Панарин А.С.*, Глобальное политическое прогнозирование. – М.: Алгоритм, 2000, с. 13.

## ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԻՆՏԵԼԵԿՏՈՒԱԼ ԱՊԱՀՈՎՄԱՆ ՀԱՐՑԵՐԻ ՇՈՒՐՁ

### *Վարդան Աթոյան*

#### Ամփոփագիր

Հոդվածում քննարկվում են պետական քաղաքականության ինտելեկտուալ ապահովման հարցերը և, այդ համատեքստում, պետության և փորձագիտական հանրության փոխգործակցության կարևորությունը: Դիտարկվում է այդ ոլորտում տարբեր երկրների կողմից վարվող քաղաքականությունը, ինչպես նաև փորձագիտական հանրության պետական կառավարման ոլորտ ներգրավման մեխանիզմները:

Վերլուծության հիման վրա ներկայացվում են որոշումների կայացման գործընթացում գիտելիք կրողների ներգրավման միջոցով պետական կառավարման ոլորտի արդյունավետության բարձրացման հնարավորությունն ու անհրաժեշտությունը:

## О ВОПРОСАХ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

*Вардан Атоян*

Резюме

В статье обсуждаются вопросы интеллектуального обеспечения государственной политики и, в этом контексте, важность взаимодействия государства и экспертного сообщества. Рассматриваются некоторые примеры политики разных стран в данном направлении, а также механизмы привлечения экспертного сообщества в сферу государственного управления.

На основе анализа показывается необходимость и возможность повышения эффективности государственного управления посредством привлечения носителей знаний в процесс принятия решений.

## ON INTELLECTUAL SECURITY ISSUES OF GOVERNMENT POLICY

*Vardan Atoyán*

Resume

The article discusses issues of intellectual support to government policy and, in this context, the importance of interrelations between the state and experts community. Policies implemented by different countries are reviewed. One of the main topics discussed is also mechanisms of involving the experts' community in the state governance system.

Based on the analysis carried out, the opportunities and necessity of improving the efficiency of decision-making processes in state governance through involvement of knowledge bearers are illustrated.