

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МВД РОССИИ
№ 7 • 2011

Редакционный совет

Председатель

Хабибулин А.Г. — доктор юридических наук, профессор.

Заместитель председателя

Илюхина Р.В. — доктор экономических наук, профессор.

Секретарь

Морозкина И.А.

Члены:

Александров А.И. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ;

Анищенко В.Н. — доктор технических наук, профессор;

Ашарин В.С. — доктор исторических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ;

Гирько С.И. — доктор юридических наук, профессор;

Глущенко В.М. — доктор военных наук, профессор,
действительный член Академии военных наук;

Городецкий А.Е. — доктор экономических наук,
профессор, заслуженный деятель науки РФ;

Гринберг Р.С. — член-корреспондент РАН;

Демидов Ю.Н. — доктор юридических наук, профессор;

Зимин О.В. — кандидат юридических наук;

Ивантер В.В. — академик РАН;

Камбаров М.А. — кандидат юридических наук;

Крылов А.А. — доктор экономических наук, профессор;

Лавров В.П. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ;

Маилян С.С. — доктор юридических наук, профессор;

Остроухов В.В. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ;

Павлова Л. П. — доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ;

Селиванов А.И. — доктор философских наук, профессор;

Сенчагов В.К. — доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ;

Середа Е.В. — доктор юридических наук, профессор;

Селиверстов С.Н. — доктор экономических наук,
профессор, заслуженный экономист РФ;

Степашин С.В. — доктор юридических наук, профессор;

Сурков К.В. — доктор юридических наук, профессор,
академик РАН;

Хабриева Т.Я. — член-корреспондент РАН;

Черныш А.Я. — доктор военных наук, профессор;

Шалаков Ю.А. — кандидат психологических наук;

Шахрай С.М. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ;

Школов Е.М. — заместитель министра внутренних дел РФ;

Шерстобитов А.Е. — доктор юридических наук, профессор;

Шульц В.Л. — член-корреспондент РАН;

Эбзеев Б.С. — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ.

Редакционная коллегия

Члены:

Аминов Д.И. — доктор юридических наук, профессор;

Дианов Д.В. — доктор экономических наук, профессор;

Купрещенко Н.П. — доктор экономических наук,
профессор;

Магомедов А.А. — доктор юридических наук, профессор;

Мамасуев А.В. — кандидат физико-математических наук,
доцент;

Мекеко Н.М. — доктор педагогических наук, доцент;

Молчанов А.В. — доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ;

Мурсалимов К.Р. — кандидат юридических наук, доцент;

Мышко Ф.Г. — доктор юридических наук;

Новожилова В.В. — кандидат экономических наук, доцент;

Расторопов С.В. — доктор юридических наук, профессор;

Сальников С.П. — доктор юридических наук;

Филиппов А.Н. — кандидат юридических наук, доцент;

Чанзан Т.В. — кандидат психологических наук, доцент.

Учредитель

Федеральное государственное образовательное
учреждение высшего профессионального образования

Академия экономической безопасности

Министерства внутренних дел Российской Федерации
129329, г. Москва, ул. Кольская, д. 2.

E-mail: info@econsafety.ru, факс: (499) 186-61-10,

web-сайт: econsafety.ru, тел.: (499) 189-97-96

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук по экономике и праву.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-27627 от 16 марта 2007 г.

81108 – подписной индекс на 2012 год в каталоге Агентства «Роспечать». Журнал выходит ежемесячно. Цена свободная.

**Требования к оформлению рукописей научных статей
и условия их опубликования в журнале
«Вестник Академии экономической безопасности МВД России»**

1. Статья представляется в редакцию журнала на русском языке, в электронной версии (на дискете, электронная почта).
2. Объем статьи не должен превышать 40 000 знаков (с пробелами и сносками, включая таблицы, рисунки, графики, диаграммы и другие нетекстовые элементы).
3. Материалы, представляемые адъюнктами, аспирантами и соискателями, должны быть отредактированы и завизированы научным руководителем; объем материалов – 6–8 страниц (см. технические требования). Плата с адъюнктов и аспирантов за публикацию рукописей не взимается.
4. Структура статьи. На первой странице указываются название статьи, фамилия, имя, отчество автора (полностью) (на русском и английском языках); сведения об авторе – ученая степень, ученое звание, заслуженное звание, полное название организации – место работы автора, занимаемая должность, телефон и факс, адрес электронной почты, почтовый адрес для переписки (для всех авторов). После сведений об авторе(-ах) статья должна содержать аннотацию на русском и английском языках (1–2 абзаца до 0,5 стр. машинописного текста); ключевые слова или словосочетания (5–10 слов), которые следует отделять друг от друга точкой с запятой.
5. В соответствии с новыми требованиями Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России (ВАК) о порядке формирования Перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук, обязательно наличие пристатейных библиографических списков у всех публикуемых статей. Пристатейный библиографический список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.05-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».
6. Библиографический список приводится после текста статьи. Сначала материалы на русском языке, затем – на иностранных языках. Ответственность за правильность данных, приведенных в пристатейном библиографическом списке, несет автор.
7. Тематика статьи должна совпадать с тематикой журнала (государство и право, юридические науки, экономика, статистика).
8. К статье должна прилагаться рецензия (подписи рецензентов заверяются гербовой печатью). Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право провести дополнительное рецензирование статей. В случае отказа в публикации статьи редакция направляет автору мотивированный отказ.
9. Обращаем внимание авторов на то, что редакция не принимает на себя какие-либо предварительные обязательства по публикации материалов.
10. Материалы, оформленные не в соответствии с требованиями, к рассмотрению не принимаются, а направляются автору (авторам) для надлежащего оформления.

Технические требования к статьям:

- имя (идентификатор) файла, содержащего рукопись, должно состоять из 7–8 первых букв фамилии автора, а расширение имени файла – *.doc или *.rtf. (например, Иванов СМ.doc);
- рукопись должна быть набрана в текстовом редакторе Microsoft Word, шрифтом Times New Roman (Сур), размер шрифта 14, межстрочный интервал 1,5. Формат текстового файла *.doc или *.rtf;
- абзацный отступ устанавливать в меню «Формат-Абзац-Первая строка (Отступ 1,25 мм)». Выключку устанавливать «По ширине»;
- графики, схемы, фотокарточки, рисунки, диаграммы и другие – графические иллюстрации представлять отдельными файлами в формате *.jpg (без сжатия) в черно-белом или цветном изображении, с разрешением не менее 300 dpi (точек на дюйм).

Редакция оставляет за собой право осуществлять литературное и техническое редактирование статей.

Распространение журнала осуществляется через подписку. Подписной индекс на 2011 год в каталоге Агентства «Роспечать» – 81108. Просьба вместе с материалами по статье присылать копию квитанции о подписке на журнал.

*Адрес редакции для контактов: 129329,
г. Москва, ул. Кольская, д. 2, Академия
экономической безопасности МВД России
Телефон 8-(499)-189-26-15
E-mail: vestnik@econsafety.ru*

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АНАЛИТИКИ

Крылов А.А. Методические аспекты повышения эффективности информационно-аналитической деятельности.	5
Курлов А.Б. Становление аналитики как инструмента практической философии	9

ПРАВО И АНАЛИТИКА

Гуринович А.Г. Некоторые приоритетные вопросы аналитического обеспечения законодательной деятельности	21
Исаков В.Б. Правовая политика борьбы с коррупцией: некоторые пути совершенствования	31

УПРАВЛЕНИЕ И АНАЛИТИКА

Гильмутдинов А.Р. Формирование аналитического кластера в структуре МВД России как новый метод решения задачи повышения эффективности органов внутренних дел .	40
Забузов О.Н. Управление и аналитика: сетцентричный подход	45
Петров В.К. Информационная аналитика в системе государственной службы (базовые предметные ориентиры)	53
Селиванов А.И. Комплекс научного, экспертного и информационно-аналитического обеспечения государственного стратегического управления.	63

ЭКОНОМИКА И АНАЛИТИКА

Делицын Л.Л., Мациевский Н.С. Некоторые вопросы информационно-аналитической поддержки венчурного инвестирования в новый способ предоставления программного обеспечения	76
---	----

АНАЛИТИКА В СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Лопатина Н.В. Междисциплинарная методологическая коммуникация как основа аналитики социокультурной сферы	84
Сладкова О.Б. Социально-информационные технологии как инструмент аналитики в процессе изучения социокультурной среды	90

БЕЗОПАСНОСТЬ И АНАЛИТИКА

Белозеров В.К. Публичность, ответственность, экспертиза как условия эффективности политического руководства Вооруженными силами Российской Федерации.	96
Доронин А.И. Злоупотребления в системе жилищно-коммунального хозяйства как угроза национальной безопасности Российской Федерации.	110
Мельков С.А. Аналитика в сфере безопасности и обороны: где границы и пределы?	114

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Крылов А.А.*

In article some methodological and methodical aspects of perfection of information-analytical activity as component of any scientific work are shined. The special toolkit raising efficiency of information-analytical activity is offered. References to the scientific works, devoted to the given problem are had.

Информационно-аналитическая деятельность является основной содержательной частью любой научной работы. Она всегда сопровождается сбором и оценкой огромного количества информации, необходимостью учитывать многочисленные факторы, использовать различные критерии и методы анализа собранной информации. При этом далеко не все, кто профессионально занимается этой деятельностью, владеют современной методологией, методиками научного анализа, а также специальным инструментарием. Наши наблюдения показали, что многие научные сотрудники и преподаватели учебных заведений, которые по должностным обязанностям занимаются информационно-аналитической деятельностью, даже не знают нормативных требований, регулирующих эту работу. Многие научные работники не владеют современным научным инструментарием. Поэтому отнюдь не всегда в результате научной работы и информационно-аналитической деятельности получается продукт требуемого качества. Естественно, в таких условиях говорить о высокой эффективности информационно-аналитической деятельности и ее пользе для работы практических органов не приходится.

Опыт показал, что в реализации сложных научных проектов большую часть рабочего времени составляет информационно-аналитическая деятельность. Повысить результативность этой деятельности можно за счет использования достижения проектного менеджмен-

та. Этому направлению теории управления в последние годы было посвящено немало научных исследований.

В ходе реализации сложных научных проектов следует руководствоваться двумя основными правилами:

- 1) строгое соблюдение выработанных теорией и практикой этапов реализации сложных проектов;
- 2) правильный отбор субъектов реализации проектов и стройная система контроля за реализацией проектов.

Следует отметить, что в теории проектного менеджмента уже давно разработан специальный категориальный аппарат, который не представляет особых трудностей для усвоения и практического использования. Наиболее важными являются следующие понятия: «анализ осуществимости проекта», «базовый жизненный цикл проекта», «базовый контрольный список» «внешняя и внутренняя среда», «жизненный цикл создания научного продукта», «пошаговый календарный план», «команда проекта», «критическое отклонение в проекте», «риск» и т.п.

Все эти категории, казалось бы, понятны, но в реальной научной работе о них часто забывают и работают в лучшем случае на основе примитивной рабочей программы.

Специально следует остановиться на таком понятии, как «документ». Значение его для научно-аналитической деятельности трудно переоценить. В научной работе часто имеет место пренебрежительное отношение к оформлению результа-

* Заслуженный сотрудник органов внутренних дел, главный научный сотрудник ФГУ доктор экономических наук, профессор.

тов работы в виде документов. Напомним, что документ — это особое, чрезвычайно важное для любой сложной деятельности явление. Опыт показал, что в ходе осуществления любой сложной производственной деятельности, в том числе и научной, эффективность информации, передаваемой устно, практически равна нулю. Поэтому мы предлагаем всю информацию, появляющуюся в ходе работы, протоколировать (документировать). Вообще идея тотального документирования в форме бортового журнала впервые родилась в морском деле много сотен лет назад. Ведение аналогичного журнала давно принято, например, в строительстве и ряде других отраслей экономики. Такие документы называются «Журнал производства работ». Документирование в широком понимании предполагает выполнение иерархических записей, описывающих все управленческие составляющие:

- фиксацию всех руководящих документов и распорядительных действий: стандарты, регламенты, инструкции, приказы, совещания и т.д.;
- планирование и отчетность сверху до низу;
- документирование всех измерительных процедур (например, оценка работы персонала);
- аналитические процедуры, служебные записки и т.п.;
- контроль инициатив, управленческих и производственных предложений;
- при наличии в организации исследовательских подразделений должны сохраняться все рабочие журналы и отчеты;
- проведение контрольных процедур и т.п.

Подчеркнем, термин «документирование» (или в нашем случае «протоколирование») в первую очередь подразумевает фиксацию именно управленческих компонент. Прочие типичные операции, связанные, например, с бухгалтерскими или кадровыми документами, и так достаточно регламентируются.

В теории проектного менеджмента используется несколько основополагающих принципов, которые также чрезвычайно полезны в научной работе. Во-первых, это специальные методики организации деятельности, то есть строгая последовательность действий, алгоритмы и внутренние принципы, на основе кото-

рых организация функционирует и достигает своих стратегических целей. Во-вторых, наличие у сотрудников организации особых компетенций — совокупность базовых качеств сотрудников, включающих в себя определенные личностные характеристики и строго очерченные профессиональные навыки. И, в-третьих, специальные информационные технологии, то есть различные аппаратные и программные средства, разработанные для использования при реализации сложных проектов.

При реализации сложных научных проектов очень важно правильно разделить весь проект на этапы. Теория проектного менеджмента предлагает выделять пять основных этапов.

На *первом этапе* при разработке проекта рекомендуется создать систему взаимосвязанной документации, отражающей организационно-проектные решения. Речь идет об организационной документации. Далее следует сформировать команду проекта для реализации организационных решений разработки проекта, определить информационно-технологические и технические средства, с помощью которых будут осуществляться внедрение и функционирование организационных решений.

На *втором этапе* целесообразно разработать пакет специальных документов, в которых четко должны быть сформулированы стратегическая цель проекта и конкретизированные частные цели и функции как самого проекта, так и управления им. Здесь для определения содержания труда менеджеров команды проекта и руководителя проекта можно использовать специальные инструменты проектного управления. Сейчас на рынке представлено большое количество специальных организационных моделей управления сложными проектами (IPMA, PMI, ISO и др.). Второй блок документов — это так называемый пакет для управления интеграцией проекта. Этот пакет может содержать более 100 документов. Учитывая, что многие документы в процессе реализации проекта необходимо несколько раз обновлять, список только управленческих документов может составлять около 200 штук. К этому можно добавить общекорпоративные документы: указания, приказы, планы командирований и т.п. Если в среднем один документ требует на свою разработку и согласование хотя бы один день (а на практике — значи-

тельно больше), то подготовка полного пакета потребует затрат времени в размере одного человеко-года. Практика показывает, что если команде проекта удалось более или менее подробно и достаточно продуманно составить все эти документы, то шанс проекта на успех резко повышается. Однако следует иметь в виду, что в реальности составить все документы с нуля, тем более одному человеку, весьма проблематично. Поэтому следует обращаться к уже разработанным проектам документов и их адаптировать для своей работы.

Следует отметить, что использование подобного метода реализации проектов предполагает специальное обучение персонала для ускорения составления требуемых документов и управления проектным документооборотом. Наконец, большую роль в благополучном исходе сложных научных проектов играют шаблоны и контрольные списки, архив выполненных проектов. Наличие таких документов не только многократно сокращает временные затраты проектной команды, но и сокращает сроки выполнения самих проектов.

На *третьем этапе* разработки проекта его команда становится фактически субъектом реальных организационно-управленческих решений, от нее зависят все последующие действия. Поэтому обязательно должен быть назначен специально подготовленный руководитель авторского коллектива (менеджер), а формирование команды проекта следует производить с учетом следующих требований. Каждый менеджер должен пройти:

- а) социально-психологическую подготовку к проведению работ по диагностике и проектированию проекта;
- б) обучение методологическому и организационному инструментарию, применяемому в управлении и реализации проекта;
- в) обучение работе в команде, принципам и методам командного поведения и управления проектом.

Четвертый этап подготовки проекта — это бюджетирование проекта, что включает в себя разработку бюджета проекта и проработку взаимосвязей между статьями бюджета, а также разработку управленческого учета, выявление отличий между бухгалтерским и управленческим учетом, лимитирование, разнесение накладных расходов.

Для бюджетных организаций, которые работают над научными проектами в рамках текущего финансирования, ограниченного исключительно штатным расписанием, свойственна недооценка финансовых аспектов планируемых и выполненных исследований.

И, наконец, *пятый этап* подготовки проекта — разработка организационного плана. Сюда входит разработка регламента содержания труда менеджеров проекта. В данном случае регламент — это документ, который предписывает следующее: кто, когда, что и в какой форме должен сделать, кому, что и на основании какой информации должен предоставить, что следует сделать с полученной информацией. Более подробно организационная сторона решения различных конкретных задач и специальный инструментарий будут рассмотрены ниже.

При реализации сложных и длительных научных проектов чрезвычайно полезно весь проект разбивать на примерно равнообъемные работы, а также при планировании и реализации проектов следует максимально учесть и внести в план все возможные работы.

На основе теории проектного менеджмента автором совместно с С.В. Кротовым были разработаны и внедрены в практику новая технология управления информационными документационными потоками и инструментарий для решения ежедневных производственных и управленческих задач. Это реально повысило эффективность работы одного из подразделений строительного комплекса Москвы — информационного аналитического центра ГУП «Стройинвестэкспертиза» и обеспечило руководство правительства города объективной и своевременной информацией о состоянии дел в отрасли. Такая организация информационно-аналитической деятельности позволила обеспечить мониторинг всех процессов в режиме онлайн, быстро выявлять возникающие угрозы и оперативно вырабатывать правильные решения.

Суть разработанной технологии и нового инструментария, которую мы назвали Комплексной системой взаимодействия, или — сокращенно — КСВ-менеджмент, сводится к следующему.

Первый принцип КСВ-менеджмента — любая организационная и информационно-аналитическая деятельность рассматривается как производственный процесс. В ней выделяется шесть основных опера-

ций: получение информации, передача информации, получение документа, передача документа, создание нового документа, хранение документа. Если эту работу выполняет один человек, то в его должностных обязанностях и личных производственных планах должны присутствовать все шесть операций. Если эта работа выполняется самостоятельным подразделением, то за каждой операцией может быть закреплен отдельный работник. Наконец, если эту работу выполняет отдельная организация, то за каждой операцией может быть закреплено самостоятельное подразделение.

Второй принцип КСВ-менеджмента — все действия сотрудников и руководителей протоколируются, то есть фиксируются в специальных документах. Это могут быть бумажные носители, но лучше — специальные ИТ-программы.

Третий принцип КСВ-менеджмента — для каждой операции разрабатывается специальный инструментарий.

Этот инструментарий может состоять как минимум из семи групп документов:

- 1) инструменты структурирования информационных потоков;
- 2) инструменты структурирования документационных потоков;
- 3) инструменты для оперативного обмена информацией и документами;
- 4) инструменты для оперативного создания документации;
- 5) инструменты оперативной отчетности;

- 6) инструменты контроля по принятым решениям как внутри подразделения, так и касающихся ожидаемых действий от внешних организаций;
- 7) инструменты оперативной диагностики текущего состояния параметров, значимых для подразделения.

Предложенный инструментарий показал свою эффективность не только для решения общих управленческих и информационно-аналитических задач. С использованием этого инструментария было проведено быстро и качественно сложное научное исследование — оценка уровня экономической безопасности реализации инвестиционных строительных проектов в Москве.

Более того, разработанный на основе теории проектного менеджмента инструментарий, по нашему мнению, может быть применен в любых организациях, включая научные и правоохранительные структуры.

Во ВНИИ МВД России уже приступили к разработке специального инструментария для научного и информационно-аналитического обеспечения деятельности ОВД. Пока это ограничено лишь подготовкой терминологического справочника и образцов документов для научно-методического обеспечения. В будущем можно будет организовать подготовку специального методического обеспечения и инструментария для внедрения научной продукции в практическую деятельность ОВД.

СТАНОВЛЕНИЕ АНАЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТА ПРАКТИЧЕСКОЙ ФИЛОСОФИИ

Курлов А.Б.*

The sphere of analytics is defined intensional, the maintenance of process of its becoming is opened as the main tool of practical philosophy. Methodological function of analytics is staticized during formation of the objective knowledge necessary for the decision of scientific and practical problems.

Рассматривая аналитику в означенном контексте, необходимо прежде всего подчеркнуть, что она выступает средством получения инструментальных знаний, главной функцией которых является целосознанное практическое преобразование человеком объектов второй природы в целях гармонизации различных форм и порядков социального мира. Именно поэтому мы и апеллируем к практической философии, которая обращена к проблемам организации, оптимизации и продуктивной реализации человеческого действия.

Значимость практической философии вытекает из того фундаментального факта, что объективные инструментальные знания могут и должны непосредственно влиять на характер действия человека, его направленность на предмет, формировать оптимальную технологию целедостижения. По сути, такая философия кульминирует основную проблему предназначения человека действующего, которая в терминах И. Канта может быть выражена в формах ответа на вопрос: «Что я должен делать?» Но в данном контексте, безусловно, с учетом классической моральной ориентации данного вопроса он детализируется в следующем комплексе его импликаций: на что я должен направить свои усилия? Как и с кем я должен действовать? Какие средства использовать? Как я смогу использовать полученный результат в будущем?

Другими словами, практическая философия должна указать, открыть субъекту те условия оптимального действия, которые позволят ему достичь определенного состояния гармонии. Истоки последней И. Кант видел в нравственности отношений и действий человека, которая предопределяет возможность благостного результата при ответе на вопрос: «На что я могу рассчитывать?» Но, по сути, если в

категорическом посыле Канта несколько изменить тональность обращения к абсолюту, то можно понять, что речь идет о формировании нравственной социальности, которая, безусловно, должна достигать определенных порядков гармонии либо по меньшей мере иметь эффективные механизмы согласования разнонаправленных интересов людей – быть бесконфликтной, замиренной. Поэтому моральность общественных связей, отношений и действий всегда имела мощное критериальное значение для оценки уровня развития социальности человека действующего.

В связи с этим И. Кант и актуализировал роль практической философии, акцентируя внимание на субъекте – носителе нравственных качеств, обуславливающих степень его включенности в различные порядки социальной практики. «В конце концов все сводится к практическому, и в этой тенденции всего теоретического в отношении его применения состоит практическая ценность нашего познания. Но эта ценность лишь тогда безусловна, когда безусловна цель, на которую направлено практическое применение знания. Единственная безусловная цель, к которой должно относиться все практическое применение нашего познания, есть нравственность, которую мы называем поэтому просто, или абсолютно, практическим (социальным). И та часть философии, которая имеет предметом моральность, должна быть названа поэтому практической философией...»¹, которая является основанием любого действия индивида, ибо вплетает его в структуры ассоциированной деятельности, составляющие базу любого социума.

Значит, социальная философия тоже входит в структуру практической философии, равно как и аксиология, этика и эстетика.

* Профессор кафедры социологии и социальных технологий Уфимского государственного авиационного технического университета, доктор социологических наук, профессор философии.

Итак, теоретическая и практическая философия — это различные части философского знания. Практическая философия содержит знания-инструменты, а теоретическую философию составляют знания-описания и представления. Практическая философия есть генетически первичная форма философии, тогда как теоретическая вторична по отношению к ней. Примат практической философии над теоретической, генетическая зависимость и обусловленность содержания теории от задач практики являются закономерностью историко-философского процесса. Сколь ни сложна была бы теоретико-философская надстройка, в конечном счете она функционирует как инструмент обеспечения базисной философской практики².

Кроме того, философия способствует главным образом постановке новых проблем на стыке разных наук и сфер человеческой культуры и деятельности. В этом и заключается ее интегративная, синтетическая функция в науке и обществе. Философия выполняет также свою аналитическую, исследовательскую функцию в широком значении этого понятия. Данная функция может быть охарактеризована к тому же как методологическая, связанная с анализом путей познания и действия, его методов и логических форм. Наконец, все большее значение в современных условиях приобретает ценностно-регулятивная, аксиологическая функция практической философии, состоящая в соотношении целей и путей познания и действия с гуманистическими идеалами, в их социально-этической оценке.

Таким образом, отнюдь не потребность в спекуляции, а именно практические соображения побуждают человеческий разум выйти из своего круга и сделать шаг в сферу практической философии, чтобы получить здесь сведения и ясные указания относительно источника своего принципа действия и истинного назначения этого принципа в сопоставлении с максимами, которые опираются на потребности и склонности человека. Это должно помочь ему выйти из затруднительного положения и избежать опасности лишиться всех подлинных принципов из-за неопределенности, в которой он легко может запутаться³.

Следовательно, практическая философия выступает в качестве главного средства снятия, преодоления неопределенности в процессе человеческой деятель-

ности, определения ее целей и технологии целедостижения, что с очевидностью требует постоянного уточнения знания о предмете субъектной деятельности.

В рамках этой статьи мы актуализируем именно указанную выше функцию практической философии, ибо получение нового инструментального знания, выступающего в качестве главного инструмента преобразующей деятельности современного человека, предполагает использование всего методологического арсенала аналитики. Последний достаточно обширен и включает в себя широкий спектр подходов и методов — от основоположений трансцендентального познания к принципам постижения предмета в интенции и создания его (предмета) информационных, поисковых моделей; до методов вычерпывания эмпирических данных из структуры предмета и разработки технологий упреждающего управления возникающими проблемами.

В связи с этим возникает вопрос определения статуса предмета аналитики, рассматриваемой в качестве главного средства развития практической философии.

Итак, отнюдь не каждое сущее изначально является предметом познания. Оно также существует, не являясь объектом человека познающего, до тех пор, пока не становится познанным. Именно тогда это сущее и становится предметом аналитики. Предметное бытие вообще — это лишь внешняя характеристика сущего как такового. Только для человека оно является чем-то существенным, ибо имеет выраженное практическое значение, открывающее некие перспективы развития предметно-деятельностной практики в дальнейшем. При этом трансцендентальная проблема познания не затмевается и даже не отодвигается на второй план предметно-практической, а подхватывается ею в полном объеме и подвигается к решению с использованием аналитических средств, поскольку предметная деятельность субъекта является лишь интенцией на нечто реальное. Она (деятельность) не перестает быть таковой и после получения реального результата, так как этот результат сразу же становится предметом последующих преобразований, интенционально осмысленных субъектом.

Очевидно, что познание, использующее весь арсенал средств аналитики, и последующая предметно-практическая, преобразовательная деятельность пред-

ставляют собой перманентный процесс. Каждый из его циклов состоит как минимум из следующих четырех фаз:

- 1) проявление некоего феномена;
- 2) актуализация проблем, связанных с этим явлением;
- 3) становление интенции предметной сферы исследования, формирование системы научных представлений о предмете (концепция), аргументированное обоснование форм позиционирования предмета в структуре объекта и выделение структурообразующих признаков объекта (теория);
- 4) предметно-практическая деятельность, направленная на оптимизацию позиционирования предмета в структуре объекта.

Несомненно, что как минимум на двух завершающих этот цикл фазах будет востребована аналитика как средство получения инструментальных знаний и одновременно как мощный инструмент формирования информационной ресурсной базы, необходимой для создания технологий упреждающего управления проблемами в процессе предметно-практической деятельности человека.

Становление и развитие инструментария аналитики имеют долгую историю, и процесс наращивания его потенциала бесконечен, как бесконечен процесс познания человеком бесконечной сложности мира и опредмечивания его модусов. Но сейчас можно с уверенностью сказать о том, что благодаря использованию методов аналитики были созданы не только эффективные технологии предметно-практической деятельности людей, но и сформированы масштабные инновационные теоретические конструкты, объективно представляющие сущность метаморфозно изменяющегося современного социального мира.

Именно эти конструкты и составляют структуру современной практической философии. Здесь мы апеллируем прежде всего к таким методологическим системам, как аксиология, логика, праксиология, эпистемология, этика, эстетика и др. Кроме того, огромное инструментальное значение для предметного анализа различных проявлений современного социального бытия имеют следующие теоретические конструкты, обладающие высоким инновационным, эвристическим потенциалом: концепция постиндустриального или информационного общества (Д. Белл, Э. Тоффлер, А. Турен и др.), об-

щества риска, общества второй модернити (З. Бауман, Э. Гидденс), и примыкающие к ним концепции общества риска (У. Бек), общества спектакля (Э.Г. Дебор), дисциплинарного общества (М. Фуко), сетевого общества (М. Кастельс), общества потребления (Ж. Бодриар) и многие другие.

Теперь рассмотрим в ретроспективе процесс становления и наращивания методологического потенциала аналитики и одновременно попытаемся отразить этапы формирования некоторых основоположений практической философии.

Итак, разработка базовых правил получения нового знания принадлежит еще Аристотелю Стагирскому. Они содержатся в его известных трудах — «Первая аналитика», «Вторая аналитика», «Метафизика» и других текстах «Органона». Если в ранней «Топике» и иных трактатах он искал ответы на вопрос «Что анализируется?», то во «Второй аналитике» Аристотель раскрыл основы получения выводного знания. Он показал, что правильные рассуждения подчиняются небольшому числу законов, независимых от частной природы объектов. Аристотелю принадлежит и открытие первых трех законов формальной логики — тождества, непротиворечия и исключенного третьего, что имело не только важное методологическое, но и прикладное значение.

В своих изысканиях Аристотель опирался на труды Демокрита, Сократа, Платона и прочих древнегреческих философов, которые так и не смогли создать науки о мыслительной деятельности рассуждающего человека. Открытую им науку Аристотель называл аналитикой. Употребляя слово «анализ», он понимал под этим разложение сложного на простое вплоть до далее неразложимых первоначал, или аксиом. В «Риторике»⁴ он впервые говорит об аналитической науке.

Значение трудов Аристотеля состоит не столько в описании и кодификации приемов анализа, сколько в том, что они сами стали объектом исследования — началом формализации мыслительных процессов.

Исключительную ценность представляет его исследование доказательства, которое он привел во «Второй аналитике». *Доказать что-либо — значит связать необходимой связью то, что связано в самой действительности.* Для этого надо, чтобы посылки были истинны, а связь через средний термин была логически правиль-

ной. Однако для получения истины одной логической непротиворечивости мало. Требуется еще истинность посылок, в которых связь субъекта и предиката отражала бы связь, присущую самой действительности. При этом такая связь должна быть необходимой, то есть выражать не случайные, а существенные зависимости.

Аналитика Аристотеля в противовес мнимой мудрости выступает как средство анализа известного знания о предмете, а также получения нового (выводного) знания о нем. Им впервые были открыты схемы рассуждения и умозаключения, которые он назвал доказывающей (дедуктивной) наукой, аналитикой, а силлогизмами — умозрениями. Аристотелю принадлежит и первенство в описании основных приемов поиска «подобного» и отличительного в знании, получения «соотнесенного» знания, построения утверждения, отрицания и противоречия, умозаключения в целом.

В начале VI в. последний представитель античной философии и одновременно отец Средневековья Боэций написал комментарии к сочинениям Аристотеля, а также к трудам Платона, Порфирия и Цицерона, переведя их на латинский язык, что послужило толчком к дальнейшему распространению идей этих мыслителей о сущности и содержании процесса поиска истины средствами анализа.

Именно раннее Средневековье обогатилось бесценным опытом отбора и свертывания знания, так важного для последующего развития информационной аналитики. В это время стали издаваться разного рода компендиумы — краткие энциклопедии, справочники, компиляции, бревиарии (от лат. *breviarium* — «служебник»). Вместе с тем стремительное распространение такого рода трудов имело и негативные последствия: они нередко вели к упрощению, компилятивности, догматизации, вольной трактовке авторского знания.

Для аналитиков большой интерес представляет принцип соединения Боэция: «логоса» и «мифа» — логического и чувственного познания. Благодаря данному послыю современный субъект познания получает возможность оптимально совмещать эти уровни анализа при решении профессиональных задач, ибо аналитик не может обращаться к самому объекту, исследовать его каким-либо образом, он может лишь сравнивать «тексты» об этом объекте через некие формализован-

ные приемы. При этом возникают закономерные вопросы: можем ли мы вовсе исключить профессиональную интуицию аналитика из его арсенала средств вычерпывания информации об объекте? Каким правилам должен следовать аналитик, чтобы не переступить границу верификации?

К творчеству Аристотеля обращался и основатель арабоязычной логики сирийский математик Аль-Фараби, прокомментировавший весь аристотелевский «Органон». Его логика была направлена на анализ научного мышления. Он выделял в логике две ступени: одна охватывала представления и понятия, другая — теорию суждений, выводов и доказательств.

Развивал эту эпистемологическую линию в тот период времени и известный таджикский мыслитель Ибн Сина. В работе «Логика» он также стремился обобщить аристотелевскую силлогистику, установить зависимость между категорическими и условными суждениями.

Принципиально значимый для становления аналитики методический шаг к новому знанию был сделан на заре Возрождения испанским философом и богословом Раймундом Луллием. Из средневековых реалистов он занимал самую последовательную позицию в отождествлении порядка действительности с порядком логическим, доведя ее до панголизма, тем самым опередив Гегеля на пять веков.

Луллий предпринял попытку изучения проблем логического следования путем моделирования операций с использованием им же разработанной системы концентрических кругов. Главную задачу он видел в том, чтобы научить людей выводить новые сочетания терминов на основе подобранных таблиц. Его заслуга состоит в том, что он сумел предвосхитить использование фасетно-блочного подхода в информационном анализе, впервые сделав акцент на поиск не просто выводного, а именно нового инструментального знания о мире.

Критики Луллия обвиняли его в механистичности философских суждений, и на долгие годы воззрения философа были незаслуженно преданы забвению. Только в XX в. его идеи об использовании трех кодировок (текст—картинка—схема) были взяты за основу разработчиками теории уровней интеллекта, из которых наиболее близкими к схемам Луллия являются уровни бытия («Спиральная дина-

мика») Клера Грейвза и теория уровней абстрактного интеллекта (ТУАИ) Якова Фельдмана. Идеи Луллия просматриваются и в работах Генриха Альтшуллера — основателя теории решения изобретательских задач (ТРИЗ).

Значительно позднее подход Луллия будет использован Исааком Ньютоном при создании предсказательных таблиц, Дмитрий Менделеев сделает открытие периодической таблицы, а современные аналитики станут широко использовать сопоставительные таблицы как одно из основных профессиональных средств.

Следующей заметной вехой в развитии методологического инструментария аналитики, в частности — и практической философии, в целом явились сформулированные Рене Декартом в книге «Правила для руководства ума» основные принципы рационалистического метода, которые представляют собой практические императивы организации процесса предметного анализа:

- истинно то, что представляется ясным и отчетливым;
- сложное необходимо расчленять на частные проблемы;
- к неизвестному восходить от известного и доказанного;
- вести логическое рассуждение последовательно и без пропусков⁵.

Его последователи Арно и Николь в 1662 г. написали книгу «Логика, или Искусство мыслить»⁶, где поставили задачу освобождения логики Аристотеля от внесенных в нее последующими представителями логической науки схоластических ошибок. Этот эпистемологический конструкт и сегодня имеет важное теоретическое и прикладное значение.

Рассматривая философские основания аналитики, имеющие и сейчас множество важных практических приложений, нельзя не отметить результаты дискурса, проводимого в Новое время по вопросам организации познавательной деятельности и истинности получаемого знания.

Так, английский философ Фрэнсис Бэкон в своем труде «Новый Органон» представил основы индуктивной логики, которые, по мысли автора, должны были заменить старые аристотелевские положения канонического «Органона». Если прежние философы актуализировали в логике только средство проверки и обоснования истины, то Бэкон предложил использовать этот инструмент в качестве

эффективного средства для осуществления научных открытий. Благодаря разработанной им методологии появилась возможность объективного выделения универсальных признаков предмета и осуществления движения от познания частного к общему знанию. Появление этого методологического конструкта существенно фундировало процесс развития естествознания в Европе XVII—XVIII вв.

Продолжателем философских и гносеологических изысканий Фрэнсиса Бэкона явился Томас Гоббс. Однако в отличие от предшественника, обращавшего главное внимание на разработку индуктивных методов анализа, Гоббс сосредоточил внимание на осмыслении рационально-аналитических принципов получения нового инструментального знания. В своем труде «Левиафан» он разделит знание на два вида: знание, доставленное ощущением и памятью, дающее лишь знание факта, и научное знание, представляющее собой знание связей и зависимостей фактов. При этом первое знание он называл абсолютным, а второе — наукой или условным знанием⁷. Исходя из этого Гоббс вывел наличие двух граней познавательного процесса — чувственное отражение и рациональное познание, — где первая выступает в трех основных формах: в виде ощущений, восприятий и представлений.

Ощущения, восприятия, представления нередко искажают действительность, неточно и однобоко воспроизводят ее. Углубление познания, выделение объективного из того субъектно-объектного единства, которое дано на чувственном этапе познания, ведет нас к рациональному познанию (иногда его называют еще абстрактным или логическим мышлением). Это уже опосредованное отражение действительности. Здесь тоже Гоббс выделил три основные формы: понятие, суждение и умозаключение.

Несмотря на характерную для прикладной методологии познания Гоббса абсолютизацию законов логики, его положения существенно расширили теоретический арсенал аналитики и широко используются сегодня при решении задач систематизации и верификации различных информационных модулей.

Существенный вклад в формирование теоретической базы аналитики внес и Джон Локк, иногда называемый интеллектуальным вождем XVIII в. и первым философом эпохи Просвещения. В центр

философии он поставил теорию познания, которую выстроил в традиции английского эмпиризма и материализма Фрэнсиса Бэкона в противовес картезианству и схоластической философии.

В своих главных философских трудах («Опыт о человеческом разуме», «О пользовании разумом»⁸) он писал о том, что не существует врожденных идей и принципов — ни теоретических, ни практических (нравственных): все человеческое знание проистекает из опыта, а все идеи возникают из двух основных источников — опыта внешнего (ощущения) и внутреннего (рефлексии). По Локку, в основе знания лежат простые идеи, посредством соединения, сопоставления и абстрагирования которых разум образует сложные и общие идеи (модусы, субстанции и отношения), которые, в свою очередь, различаются на ясные и смутные, реальные и фантастические, адекватные своим прообразам и неадекватные. А познание реально лишь постольку, поскольку идеи сообразны с действительностью, и определяет истину как соединение и разъединение идей или их знаков — подобно соответствию или несоответствию обозначаемых ими вещей. Отсюда и познание Локк делил на интуитивное (самоочевидных истин, нашего собственного существования), демонстративное (положений математики, этики, бытия бога) и сенситивное (существования единичных вещей). Последнее оценивалось им как наименее ясное и достоверное, что вносило в концепцию Локка явный рационалистический контекст.

Разработки Гоббса и Локка внесли огромный вклад в становление и развитие эпистемологии и формирование теоретических оснований современной аналитики, ибо определяют основания для оптимальной координации и субординации процесса информационно-аналитической деятельности, формируя одновременно его (процесса) доказательную базу.

Существенный вклад в развитие рассматриваемого инструментария внес и Готфрид Вильгельм Лейбниц, который сформулировал четвертый закон формальной логики (закон достаточного основания) для нахождения эмпирических или случайных истин, а также подготовил переход к созданию математической логики.

Закон достаточного основания фактически сводится к следующему требованию: всякое суждение, прежде чем быть

принятым за истину, должно быть обосновано. Это означает, что при правильном рассуждении ничто не должно приниматься просто так, на веру. В каждом случае каждого утверждения следует указывать основания, в силу которых оно считается истинным. Как видим — этот закон изначально выступает как методологический принцип, обеспечивающий способность мышления поставлять основания к последующим рассуждениям. Ведь все, что уже корректно доказано, можно положить в основу последующим доказательствам. Отсюда вывод: достаточным основанием какой-либо мысли может быть любая другая, уже проверенная и признанная истинной. Применение этого закона обеспечивает обоснованность аналитических выводов: во всех случаях, когда мы утверждаем что-либо, мы обязаны доказать свою правоту, то есть привести достаточные основания, подтверждающие истинность наших положений.

Свой вклад в развитие науки о мышлении внесли и российские ученые. Так, великий русский мыслитель Михаил Васильевич Ломоносов в «Кратком руководстве к красноречию» определил свое восприятие познания: источник понятий — объективный мир, никаких врожденных идей не существует, а единственное средство познания — опыт, эксперимент, но в единстве анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Близкая синтетическая позиция была характерна и для Александра Ивановича Герцена. Он видел истину в соединении опыта и теории, анализа и синтеза, в органичном соединении индуктивных и дедуктивных построений. Из специальных логических работ интересны для аналитиков докторская диссертация (и одноименная книга) Михаила Ивановича Каринского «Классификация выводов» (1880 г.) и сочинение Леонида Васильевича Рутковского «Основные типы умозаключений» (1888 г.).

Из бурных XVIII—XIX столетий в качестве значимых для развития методов информационной аналитики выделим часть творческого наследия позитивистов, приверженцев индуктивного метода, основателей эмпирической логики — Уильяма Уэвеля и Джона Стюарта Милля. Так, Уэвель оставил цикл работ в области прикладного использования количественных (кривых роста, средних арифметических для индикаторов, наименьших

квадратов, остатков), а также качественных (градации, изучения непрерывных перемен естественной классификации) методов, активно применяемых сегодня в сфере информационно-аналитической деятельности.

Английский логик и экономист Джон Стюарт Милль обстоятельно разработал пять методов исследования причинной связи между явлениями (метод остатков, метод различий и др.), которые имеют существенное методологическое значение и сейчас для разработки приемов информационной диагностики сложных динамических систем, включая различные социальные образования.

Мы не претендуем на подробное, а тем более на исчерпывающее рассмотрение процесса формирования методологического инструментария информационной аналитики, представляемой нами в качестве основного инструмента развития современной практической философии. Тем не менее ограничить наш обзор лишь отмеченными этапами, несмотря на их знаковость, было бы неправильно, ибо нельзя обойти вниманием теоретические построения, рожденные в лоно одного из наиболее динамично развивающегося направления практической философии — философии науки.

Итак, в фокусе этого направления философских изысканий XX в. оказывается структура научных теорий, уровни научного познания, связь между ними, логико-методологические принципы и методы научного исследования.

Именно такая предметная ориентация характерна для *логического позитивизма* — первой методологической концепции, анализ которой с целью выявления ее сильных сторон и недостатков послужил основанием для становления и развития всей системы философии науки. Второй авторитетной концепцией пост-позитивистского периода был *критический рационализм*. Его отличительными особенностями явились интерес к развитию научного знания, критическое отношение к логическому позитивизму, углубленное рассмотрение природы научного знания и т.д. В рамках критического рационализма можно выделить *фальсификационизм* Карла Поппера и *методологию исследовательских программ* Имре Лакатоса, а также *парадигмальную философию науки* Томаса Куна. Последняя занимает особое положение, ибо акцент в ней смещается с анализа теории как структурного

элемента науки на исследование особенностей деятельности научного сообщества.

Рассмотрим кратко эти методологические конструкты.

Согласно концепции логического позитивизма, действительность является совокупностью состояний вещей в окружающем человека мире. Такие состояния (свойства) могут быть эмпирически обнаружены и выражены в элементарных предложениях, которые были названы представителями этого течения протокольными предложениями. Совокупность этих предложений, как утверждалось, и составляет достоверный базис инструментального знания.

Но помимо эмпирического уровня знания существует и теоретический. Последний образуется при помощи индуктивных обобщений и гипотетических приемов введения нового знания. Эмпирический и теоретический уровни являются двумя структурными компонентами теории, причем верификация теоретических положений осуществляется при помощи их проверки эмпирическими фактами. Вместе с тем принцип верификации соединялся с критерием осмысленности, ибо — с точки зрения апологетов логического позитивизма — осмысленным является только верифицированное содержательное знание.

Таким образом, в логическом позитивизме вследствие принятия такой гносеологической установки вырабатывается специфическое понимание предметных оснований науки, появляется особая онтология. Резко дистанцируя сущность от явления, приверженцы логического позитивизма уделяют основное внимание сущему — явлению, утверждая, что *все, что не выводится из явления, — есть гипотеза*. Они также доказывают тот факт, что достоверным базисом науки становятся чувственные данные, описание которых приводит к языковым конструкциям, объединяющимся при помощи логических приемов в концептуальные структуры. Так, один из лидеров логического позитивизма Рудольф Карнап утверждал, что *существовать — значит быть элементом концептуального каркаса*⁹.

Эти теоретические построения привнесли существенный вклад в формирование методологических оснований практической философии, ибо отталкивались от сущего, апеллируя к фактологическому материалу. Благодаря этому осуществлялось более погруженное понимание раз-

личных феноменов практической деятельности людей, а также появлялась возможность их научной пролонгации на основе разработанных в лоно логического позитивизма принципов гипотетики.

Еще более значимым вкладом в развитие инструментальной базы практической философии и ее главного инструмента — аналитики — явились положения, разработанные апологетами критического рационализма, главным представителем которого был Карл Раймунд Поппер.

Карл Раймунд Поппер настаивал на принципиальной недопустимости использования принципа верификации как критерия научности и демаркации знания, ибо позитивную степень подтверждения могут иметь даже такие идеи и концепции, которые традиционно к науке не относятся, например, гадания, магические действия, мифологические системы, астрология, алхимия и пр. Он предлагает совершенно иной подход, позволяющий связать эмпиризм с дедукцией, который основан на использовании известного дедуктивного модуса, называемого в логике *modus tollens*.

Суть этого подхода заключается в следующем. Если существуют теория и ее некое следствие, то противоречащий следствию эмпирический факт является основанием для заключения об утверждении ложности теории¹⁰. Другими словами, частное (эмпирическое) положение может выступать критерием оценки общего (теоретического) посыла. Если взять на вооружение познавательного процесса такую схему, то будет сохранена значимость эмпирического (практического) знания в науке, а это — отнюдь не пустяк, ибо ни один ученый не осмелится отказаться от эмпирической проверки теорий, правда, при этом нужно будет пересмотреть понятие «эмпирический базис». Этот термин Поппер рассматривал как совокупность положений, описывающих возможность проведения того или иного эксперимента, а также ограничения, накладываемые на условия его проведения. По сути, эмпирический базис Поппера — это некая конвенция, построенная на основе имеющегося практического, предметного знания, некоторая часть которого имеет предпосылочную природу. Закономерно, что введенная Поппером дефиниция «эмпирический базис» стала одной из центральных в категориальной системе современной практической философии, так как фиксирует различные порядки

представлений людей о формах сущего, которое и выступает в качестве объекта их практической деятельности.

Этот модус (*modus tollens*) Поппер и предполагает взять в качестве основания новой методологии: заменить принцип верификации логических позитивистов на принцип фальсификации, ибо постоянная критика ведет к отбрасыванию ложных представлений и приближает их к истине.

Принцип фальсификации Поппер выдвигает как критерий научности, так как любая теория должна обладать потенциальной возможностью входить в противоречие с эмпирическими фактами. Поэтому фальсифицируемость здесь рассматривается на критериальном уровне, поскольку одной верификации недостаточно. Если же теоретический конструкт неопровергаем, то мы, по утверждению Поппера, скорее всего имеем дело с идеологией.

С другой стороны, чем больше имеется неудачных попыток опровержения, тем более устойчивой оказывается теория, тем более она продуктивна и сохраняет статус научной истины. В этом случае мы имеем дело с хорошо corroborированной¹¹ методологической системой. Поэтому *фальсифицируемость есть логическое отношение между системой теоретического знания и классом потенциальных фальсификаторов*.

Еще один видный представитель критического рационализма венгерский философ Имре Лакатос вводит в структуру методологии науки новое понятие «исследовательская программа». Заметим, что если Поппер и логические позитивисты используют в своих рассуждениях в качестве исходной и основной компоненты анализа понятия «теория» или «совокупность теорий», то у Лакатоса единицей методологического анализа является термин «исследовательская программа». В его понимании это множество теорий, принимаемых последовательно друг за другом во времени и сосуществующих вместе. Все эти теории относятся к одной программе, потому что обладают общим началом: они имеют объединяющие их фундаментальные идеи и принципы.

Исследовательская программа структурно состоит из трех основных элементов: ядра программы, позитивной и негативной эвристики. Ядро исследовательской программы — это ее жесткая неизменяемая часть, представляющая собой со-

вокупности фундаментальных теоретических принципов, конкретно-научных и метафизических допущений об онтологической природе исследуемой области и общей стратегии ее изучения. Если же исследовательская программа прогрессивно объясняет больше, нежели конкурирующая, то она вытесняет последнюю, которая может быть устранена¹².

Лакатос доказывает также, что «решающие эксперименты», которые способны опрокидывать исследовательскую программу признаются таковыми лишь десятилетия спустя. Поэтому «...статус «решающего эксперимента» зависит от характера теоретической конкуренции, в которую он вовлечен»¹³, и в силу этих же причин «...не может быть никакой фальсификации прежде, чем не появится лучшая теория»¹⁴.

Позитивная эвристика, являясь еще одной существенной частью исследовательской программы, определяет и актуализирует проблемы исследования, выделяет «защитный пояс» вспомогательных гипотез, предвидит «аномалии», диссонирующие с исходным посылом, превращает их в подтверждающие теоретические блоки. Внимание Лакатоса сосредоточено на конструировании моделей, соответствующих тем инструкциям, какие изложены в позитивной части программы. Ученый видит «аномалии», но, поскольку его исследовательская программа может выдерживать их натиск, он вправе свободно игнорировать их. Он отмечает, что отнюдь не «аномалии» (психологически неприятные, но технически неизбежные), а именно позитивная эвристика программы задает и актуализирует проблемы, которые подлежат рациональному анализу¹⁵.

В качестве альтернативы лакатосовской модели представляется *парадигмальная философия науки Томаса Куна*. Основным элементом философии науки Куна является понятие «парадигма». Не претендуя на окончательное и однозначное определение, можно сказать, что *парадигма — это совокупность фундаментальных знаний, теорий и концепций, общепринятых методов, образцов решения задач и приемов исследования, закрепляемых в процессе обучения и специального образования*. Носителем, выразителем и разработчиком парадигмы на любой стадии ее развития является научное сообщество. «Парадигма — это то, что объединяет членов научного сообщества, и, наоборот,

научное сообщество состоит из людей, признающих парадигму»¹⁶.

Развитие науки представлено Куном как процесс возникновения, эволюционного изменения и смены парадигм. Этот процесс можно описать при помощи четырех включенных в него стадий.

Первая стадия названа допарадигмальной, когда имеют место различные, возможно, даже случайные точки зрения, отсутствуют фундаментальные концепции, общая проблематика на этом этапе никак не выражена, поэтому не может существовать никаких общих стандартов и критериев оценки и сравнения хаотически получаемых результатов.

Вторая стадия имеет большое значение, так как связана с созданием и формированием единой парадигмы. Возникает и постепенно становится общепринятой фундаментальная концепция, которая ставит множество пока еще нерешенных проблем, ибо фундаментальные идеи никогда не могут быть представлены в окончательно завершенном виде, они требуют значительной доработки и совершенствования. Тем не менее фундаментальная идея определяет основное стратегическое направление движения научной мысли.

Третья стадия развития науки названа Куном нормальной наукой. Она соответствует эволюционному периоду развития, когда парадигма сложилась и уже не нужны новые теории. Все усилия ученых в этот период направлены на совершенствование фундаментальной концепции, на накопление фактов, подтверждающих основные идеи, на решение нерешенных, в том числе и практических, проблем на основе инновационного инструментального знания.

Но то, что Томас Кун называет нормальной наукой, по своему содержанию очень близко лакатосовскому понятию «исследовательская программа», которая сумела захватить монополию, что в действительности наблюдается крайне редко.

Кроме того, легко обнаружить некоторые важные структурные аналогии в этих рассматриваемых моделях. В них одновременно присутствуют обоснования двух типов развития:

- 1) непрерывный, кумулятивный рост в рамках одной парадигмы (нормальная наука Куна) или исследовательской программы (Лакатос), в которой теории соизмеримы и непременно проявляет себя «решающий эксперимент»;

- 2) некумулятивный скачкообразный переход от одной парадигмы или исследовательской программы к другой, что влечет за собой научную революцию.

Возможность введения понятия «научная революция» связано с тем, что обе рассматриваемые модели имеют два уровня: парадигма и продукция нормальной науки у Куна — и жесткое ядро и продукция позитивной эвристики у Лакатоса.

Думается, что этих оснований достаточно для утверждения о том, что лакатосовский критерий прогрессивного сдвига может быть включен в качестве одного из важных факторов, участвующих в куновском процессе конкуренции научных сообществ. Лакатос, по сути, говорит о глобальных тенденциях, оставляя без ответа вопрос о конкретном взаимодействии исследовательских программ с конкретными научными сообществами, о методологическом выборе, с которым они постоянно сталкиваются. Кун же рассматривает в первую очередь именно этот выбор, представляемый им как процесс взаимодействия комплексов идей (будь то парадигма или исследовательская программа) с научными сообществами. С этой главной для куновской модели стороны — со стороны проблемы внедрения нового — его парадигмальная философия во многом дополняет модель Лакатоса, а не конкурирует с ней¹⁷.

Приведенные выше теоретические положения способствовали не только упорядочению процесса аналитической деятельности, но и обеспечили возможность выработки критериев оценки ее результатов. Кроме того, результаты этого философского дискурса существенно повлияли на характер оформления и систематизацию инструментария той части практической философии, которая ориентирована на предметное вычерпывание объективных знаний и их использование в различных формах и порядках социальной практики.

Так, во-первых, благодаря разработкам Поппера было актуализировано значение эмпирических (практических) знаний в науке, что стимулировало развитие прикладной методологии информационной аналитики на основе категориальной системы «эмпирический базис».

Во-вторых, появление теорий верификации и фальсификации дало существенный толчок к разработке статистических и вероятностных критериев оценки

валидности тех или иных аналитических выводов, а также более рельефному оформлению системы принципов репрезентации результатов прикладных эмпирических исследований.

В-третьих, формирование таких теоретических конструктов, как «парадигмальная философия» Куна и «исследовательская программа» Лакатоса, обусловило возможность оптимального совмещения рациональных и эвристических методов в структуре аналитических исследований и разработке базисных комплексов идей, способных консолидировать усилия различных представителей научных и аналитических сообществ. Последнее представляется очень важным в условиях современного научного плюрализма и мозаичности существующих подходов к получению предметных инструментальных знаний и их использованию в преобразующей деятельности.

Завершая обзор наиболее значимых этапов формирования системы методологических оснований аналитики, подчеркнем, что специфика любой области знания зависит от двух важнейших моментов: предмета изысканий и методов его исследования. Причем второй момент обусловлен первым, так как своеобразие предмета накладывает отпечаток на методологию его анализа. В социально-гуманитарных науках таким специфическим предметом являются различные информационно-знаковые системы — *тексты*, несущие в своем лоно не только некие потоки формализованных данных, но и совокупности смыслов, обеспечивающие понимание сути, заключенной в этом информационном массиве.

Такая особенность предметов данной природы служит гносеологической предпосылкой для формирования *герменевтической концепции* в структуре практической философии, ибо последняя призвана способствовать пониманию текста, снятию неопределенности в трактовке его смыслов. Если смысл как бы скрыт от субъекта, то очевидно, что его надо вскрыть, истолковать и интерпретировать. Все эти фазы преодоления неопределенности могут быть синтезированы в общую методологическую категорию «понимание», которая в области информационной аналитики приобретает особое методологическое звучание: на первый план здесь выдвигаются интерпретационные методы получения инструментального знания. Именно они в большинстве случаев обеспечивают

его прирост, но в то же время перед исследователями возникают и сложнейшие проблемы обоснования истинности аналитических выводов и их методологического обеспечения.

В современной герменевтике «понимание» с методологической точки зрения является не столько психологической категорией, сколько семантической и общеприкладной философской. Поэтому основным средством надления смыслом неких знаково-символических конструкций выступает интерпретация, которая представляет собой достаточно свободный творческий акт. Интерпретация и понимание текстов обеспечиваются особыми методологическими средствами: герменевтическим кругом, вопросно-ответными методиками, контекстным методом, специальными логическими средствами и семиотическими приемами.

Так, текст всегда представляет собой не пустое множество элементов, связанных друг с другом структурными отношениями. Значит, понимание текста обусловлено знанием общих семантических значений каждого входящего в него элемента, контекстов и подтекстов его представления. Такая система условий понимания вводит абстрактную, теоретическую ситуацию чистого понимания, моделирует его и является логико-семантическим базисом для реконструкции адекватной данному пониманию деятельности.

Актуализируя вопросы понимания смыслов, присутствующих в различных текстовых системах с использованием герменевтического стандарта, нельзя оставить без внимания еще один мощный методологический инструментарий, дающий возможность анализировать язык того или иного текста, получая при этом ответы на вопрос о направленности мышления и характере использования имеющегося инструментального знания. Речь идет об *аналитической философии*.

Термин «аналитическая философия», не будучи достаточно строгим, подразумевает традицию систематического применения аналитико-языковых методов при решении различных проблем посредством их ясной репрезентации, адекватного соотношения вербального и реального и последовательного преодоления возникающих здесь понятийных трудностей. Здесь используется аналитико-языковой способ понимания и интерпретации природы и задач познания и практической деятельности. Аналитиче-

ская точка зрения в этой сфере практической философии исходит из того, что язык обуславливает возможность реализации всего многообразия предметной деятельности человека и представляет интерес не только в качестве средства передачи некой содержательной информации, но и как самостоятельный объект исследования, необходимый компонент любого рационального дискурса.

В широком смысле слова аналитическую философию можно квалифицировать как определенный стиль философского мышления, связанный с методологическим аспектом ее программы. Методика аналитического подхода требует, чтобы каждое выдвигаемое положение было строго обосновано с точки зрения ясности посылок¹⁸.

Этот инструментарий представляет собой совокупность различных методов прояснения, незамутненного видения реальности сквозь речевые средства ее выражения. Для решения этой задачи изобретается особая практика прояснения или анализа. Под аналитикой здесь понимается деятельность, необходимая для «логического прояснения мыслей», поскольку большинство философских вопросов и трудностей возникает вследствие того, что «...мы не всегда понимаем логику нашего языка»¹⁹. Следовательно, для решения этих проблем необходима практика анализа, подразумевающая перевод всех предложений любой степени сложности в атомарные модусы, репрезентирующие простейшие элементы действительности — атомарные факты. Именно поэтому, согласно общей установке аналитиков лингвистической ориентации, философ не столько дает знание, сколько занимается устранением мнимого знания.

Существенный вклад в развитие аналитической философии внес Уиллард Ван Орман Куайн. Так, в работе «Логика и конкретизация универсалий» существующее в целом не зависит от того, как оно вписано в наш язык, однако именно от языка зависит, чем проговариваемое на самом деле является. В этом смысле «*существовать*», *то есть быть предметом, есть не предикат, а ценность некоторой переменной*. Это значит, что онтологическая приемлемость абстрактных или конкретных объектов основывается на приемлемости теорий и дискурсов по поводу этих объектов. «Коллекция», «класс», «ощущения», «вещь» и т.п., хотя и принадлежат к разным онтологическим облас-

тям, все же находятся на одном уровне. Их бытие Куайн сводит к определенной конструктивной операции дискурсивных универсумов²⁰. В этом дискурсе мы интерпретируем теорию, в нем фиксируется ее предмет, но, в свою очередь, он может быть и оспорен, поставлен и под вопрос. Нет смысла говорить о предметах теории помимо их интерпретаций одной или другой теорией²¹.

Учитывая эти положения Куайна, его эпистемологию можно лапидарно представить в виде следующих обобщенных тезисных посылов²²:

- не существует субдетерминация теории со стороны логики и опыта, то есть аргументируется невозможность различных фактических очевидностей и логических аргументов однозначно подтвердить или опровергнуть какую-либо теорию;
- аргументируется идея о том, что две противоречащие теоретические конструкции могут продемонстрировать равную фактическую очевидность;
- развивается положение в том, что посредством концептуальной схемы

будущее оказывается вполне предсказуемым; основанием для этого прогноза является накопленный опыт;

- доказываемая мысль о том, что нельзя сопоставлять теории с неконцептуализованной реальностью;
- актуализация двух базовых принципов эмпиризма: любая научная очевидность есть, по существу, очевидность сенсорная; принятие словесных сигнификатов, фиксирующих отношение слова к понятию, обобщенному мысленному представлению о классе объектов, базируется на сенсорной очевидности.

На этом завершаем краткий, не претендующий на исчерпывающую полноту обзор теоретических конструктов, ныне составляющих систему методологических оснований современной информационной аналитики. Здесь мы попытались также аргументировать то обстоятельство, что развитие аналитики в последнее столетие не только способствовало становлению практической философии в целом, но и научной легитимизации многих ее предметных направлений.

Литература и примечания

1. Кант И. Логика // Кант И. Сочинения: в 6 т. М.: Мысль, 1966. Т. 4. Ч. 1. С. 140.
2. Тюгашев Е.А. Философская деятельность: горизонт безопасности (теоретико-методологический анализ). Новосибирск, 2000 [Электронный ресурс] <http://society.polbu.ru/tygashev_philoactivity>
3. Кант И. Основы метафизики нравственности / собр. соч. Т. 4. Ч. 1. С. 117.
4. Аристотель. Риторика. В кн.: Античные риторики. М.: Наука, 1979.
5. Декарт Р. Сочинения: в 2 т. / пер. с лат. и франц. Т. 1 // сост., ред., вступ. ст. В.В. Соколова. М.: Мысль, 1989. С. 77–153.
6. Арно А., Николь П. Логика, или Искусство мыслить. М.: Наука, 1991.
7. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 1991.
8. Локк Дж. Опыт о человеческом разуме // Избранные философские произведения: в 2 т. Т. I. М., 1960; Локк Дж. Опыт о человеческом разумении // Указ. соч.
9. Карнап Р. Значение и необходимость. М.: Наука, 1959; Карнап Р. Философские основания физики. Введение в философию науки. М.: Прогресс, 1971; Карнап Р. Преодоление метафизики логическим анализом языка // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. М., 1993.
10. Поппер К. Объективное знание: эволюционный подход / пер с англ. // отв. ред. В.Н. Садовский. Изд. 2-е. М.: Эдиториал УРСС, 2009. С. 54–87.
11. Корроборация – в данном контексте – это внеиндуктивное подтверждение, апробация; подтверждение одних фактов другими. Подтверждая что-либо, мы одновременно ищем опровержения.
12. Лакатос И. Фальсификация и методология научно-исследовательских программ. М.: Медиум, 1995. С. 323, 473.
13. Там же. С. 352, 367.
14. Там же. С. 307.
15. Там же. С. 329.
16. Кун Т. Структура научных революций. М.: Прогресс, 1977. С. 229.
17. Методология исследовательских программ И. Лакатоса [Электронный ресурс] <http://philosophy.mipt.ru/textbooks/1_6_7_Lakatos.htm>
18. Блинов А.К. Аналитическая философия. 2004 [Электронный ресурс] <http://www.i-u.ru/biblio/archive/blinov_analit/00.aspx>
19. Там же.
20. Реале Д., Антисери Д. Западная философия от истоков до наших дней: в 4 т. Т. 4. СПб.: ТОО «Петрополис», 1997. С. 709.
21. Куайн У.В.О. Онтологическая относительность / сокр. пер. А.А. Печенкина // Современная философия науки. М., 1996. С. 40–61.
22. Куайн У. Две догмы эмпиризма // Куайн У. Слово и объект. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 342–367.

ПРАВО И АНАЛИТИКА

НЕКОТОРЫЕ ПРИОРИТЕТНЫЕ ВОПРОСЫ АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гуринович А.Г.*

Within the framework of analytical maintenance of parliamentary activity the basic accent is done on maintenance of the deputy case with the survey information and analytical materials of political and social and economic character during legislative work, at carrying out of parliamentary hearings, conferences, round tables, by preparation of foreign visits of parliamentary delegations, etc.

В рамках аналитического обеспечения парламентской деятельности основной акцент делается на обеспечении депутатского корпуса обзорной информацией и аналитическими материалами политического и социально-экономического характера в процессе законотворческой работы, при проведении парламентских слушаний, конференций, круглых столов, при подготовке зарубежных визитов парламентских делегаций и т.д. В настоящее время наблюдается тенденция увеличения именно аналитической составляющей, поскольку в этом заинтересованы сами депутаты, которые хотят получать не первичный информационный материал, а материал избранный, аналитически переработанный. Спрос со стороны депутатов на такие материалы пока заметно превышает предложение, и в следующем созыве Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации (далее — Государственная дума) такая потребность станет еще более острой.

Изучение предпочтений депутатов в рассматриваемой сфере деятельности показывает также, что необходимо существенно расширять содержание предоставляемых депутатам информационно-аналитических материалов. Прежде всего, по мнению парламентариев, нужно четко определять место каждого законопроекта в системе российского законодательства. Соответственно в аналитические материалы, по мнению заинтересованных депутатов, должны включаться сведения:

- о положениях Конституции Российской Федерации и федеральных законов, на реализацию которых направлен законопроект;
- о постановлениях и определениях Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации в сфере общественных отношений, составляющих предмет законопроекта;
- о международных договорах Российской Федерации, международно-правовых актах, решениях Европейского суда по правам человека, касающихся предмета законопроекта;
- о предмете законодательного регулирования законопроекта;
- о целях законодательного регулирования, оценке соответствия предмета законопроекта целям, для которых он принимается;
- о круге лиц, на которых предлагается распространить действие закона, их новых правах и обязанностях, предусматриваемых мерах ответственности;
- о законах и иных нормативных правовых актах, действующих в сфере, относящейся к предмету законопроекта.

Кроме того, при оценке места законопроекта в системе законодательства депутаты нуждаются в анализе существующих пробелов и противоречий в действующем законодательстве, в анализе соответствующей правоприменительной практики и особенно в анализе накоплен-

* Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, доктор юридических наук.

ного зарубежного и отечественного опыта законодательного регулирования в области, к которой относится законопроект.

Депутаты также хотят получать более развернутый анализ ситуации, вызвавшей необходимость внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, включая:

- 1) предложения и замечания по законопроекту федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 2) решения научно-экспертных советов при комитетах Государственной думы;
- 3) результаты независимых экспертиз, заключения и обращения научных организаций по тематике законопроекта.

Информирование депутатов о содержании законопроекта не должно прерываться в связи с теми или иными итогами рассмотрения законопроекта в Государственной думе. По итогам рассмотрения законопроекта парламентариям необходимы:

- а) материалы о результатах голосований по законопроекту;
- б) материалы, содержащие причины отклонения Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) закона, анализ указанных причин;
- в) выписки из стенограмм заседаний комитета Совета Федерации в части обсуждения отклоненного закона;
- г) материалы согласительной комиссии.

Депутатов Государственной думы весьма интересуют данные об отечественных и зарубежных ученых, специалистах и организациях, специализирующихся по тематике законопроекта. Поэтому депутаты испытывают потребность в ознакомлении:

- с научной библиографией и библиографией общественно-политического характера (публикации в газетах, периодических изданиях общественно-политического характера и т.п.) по тематике законопроекта;
- с комментариями к профильному законодательству;
- со сведениями об организациях и лицах, заинтересованных в принятии закона;

- с информацией об инициаторе предложения о разработке законопроекта;
- со сведениями о социальных слоях и группах населения, приобретающих новые права или обязанности, льготы или финансовую выгоду;
- с данными антикоррупционной экспертизы законопроекта;
- с анализом отношения населения к вопросам, затронутым законопроектом;
- с результатами социологических исследований, со статистической информацией;
- с анализом сообщений средств массовой информации, касающихся предмета законопроекта, с данными мониторинга сообщений федеральных и региональных СМИ;
- с анализом обращений граждан, организаций, общественных объединений по теме законопроекта;
- с финансово-экономическими оценками затрат, необходимых для реализации закона в случае его принятия;
- с прогнозами правовых, социальных, экономических, демографических, политических и иных последствий реализации будущего закона.

При рассмотрении законопроекта депутатам нужны:

- 1) выписки из стенограмм заседаний комитетов и комиссий Государственной думы;
- 2) материалы парламентских слушаний, конференций и других мероприятий, на которых обсуждались темы, затронутые законопроектом;
- 3) ссылки на адреса сайтов в сети Интернет, содержащих информацию о предмете законодательного регулирования законопроекта;
- 4) сведения о разработчиках концепции и текста законопроекта;
- 5) сведения о составе рабочих групп, работавших над законопроектом, и о результатах их деятельности;
- 6) информация о докладчике по законопроекту на заседании Государственной думы;
- 7) сведения о гражданских служащих аппарата Государственной думы, участвующих в работе над законопроектом.

С учетом изложенных предпочтений депутатов примерный перечень вопросов, по которым должна проводиться стандартная экспертно-аналитическая оценка законопроектов, мог бы выглядеть следующим образом:

- каковы предпосылки появления данного законопроекта, что диктует необходимость принятия закона;
- в чем сущность основных положений законопроекта;
- подлежит ли проблемная ситуация, определенная концепцией законопроекта, урегулированию федеральным законом с учетом ее актуальности и значимости, а также соответствия предмета законопроекта сфере регулятивных полномочий Российской Федерации;
- соответствуют ли цели (направленность) и принципы предлагаемого законодательного регулирования, а также основные нормативные положения законопроекта официально установленным Конституцией Российской Федерации основам внутренней и внешней политики государства;
- какая существует нормативная база по рассматриваемой проблеме, какие пробелы и недостатки в ней являются основаниями для принятия соответствующего закона;
- в какой мере принятие данного закона скажется на состоянии существующего в Российской Федерации правового пространства и какие вопросы еще остаются нерешенными;
- что нового в правовое регулирование рассматриваемой проблемы вносит законопроект;
- сложилась ли и какова правоприменительная практика по рассматриваемой проблематике;
- позволяет ли законопроект в необходимом объеме урегулировать рассматриваемую проблемную ситуацию, возможны ли побочные социально-политические, экономические и иные последствия принятия законопроекта и являются ли они допустимыми;
- насколько полно могут быть реализованы принципиальные положения законопроекта с учетом финансово-экономических, организационных и иных возможностей государства, а также состояния общественных отношений;
- существуют ли альтернативные, более предпочтительные варианты урегулирования рассматриваемой проблемной ситуации и, если такие варианты существуют, каковы их основные положения и суть преимуществ по отношению к законопроекту;

- каковы мнения по проблеме специалистов (экспертов), представителей гражданского общества и избирателей, высказываемые в публикациях, в электронных средствах массовой информации, в рамках опросов общественного мнения и т.п.;
- какой имеется зарубежный опыт правового регулирования рассматриваемой в законопроекте проблемной ситуации;
- где и что можно прочесть о проблеме, затрагиваемой в законопроекте.

Таким образом, задачи по аналитическому обеспечению законодательной деятельности заметно усложняются. Основные направления работы здесь видятся в дальнейшем уточнении приоритетов в законодательной деятельности, в выявлении и изучении проблем, требующих дополнительного анализа.

Исходя из постулата, что законодательная деятельность является важным условием формирования правового государства, можно утверждать, что высокая эффективность принимаемых законов как важная составляющая правовой политики, формирования позитивного отношения граждан к законотворческой государственной деятельности во многом зависит от прогнозирования последствий принятия законов. Это реальный инструмент для повышения качества правового регулирования общественных отношений, цель использования которого заключается в прогнозировании и анализе как планируемых, так и непредусмотренных последствий принятия предложенных законопроектов.

Оценка последствий, с одной стороны, усиливает ответственность законодателя за результаты своих решений и таким образом способствует демократическому функционированию парламента. С другой стороны, она создает основы для критического, а не только технократического подхода к законодательству. Фактически обнаружение разрыва между целями или намерениями законодателя и достигнутыми в действительности результатами может дать импульс для необходимой адаптации правовых норм, но это может также породить аргументы в пользу выскательной экспертизы последующих законопроектов.

Рост заинтересованности гражданского общества и государства в эффективном прогнозировании и мониторинге (наблюдении, анализе и оценке) послед-

ствий законотворчества относится к очевидным общемировым закономерностям. Основными причинами этого являются:

- а) естественное в условиях глобальной демократизации ужесточение требований к взвешенности и ответственности государства за проведение любого социального эксперимента;
- б) возможность снизить необоснованные затраты на законотворчество;
- в) достаточно основательное осознание того факта, что практически любая попытка с помощью закона решить ту или иную социальную проблему представляет собой медаль, имеющую оборотную сторону.

Исходной посылкой анализа последствий законотворчества является договор о понятиях. Ключевым понятием здесь может служить категория «последствия законотворчества», под которыми следует понимать совокупный эффект, возникший вследствие реализации закона.

В этой связи необходимо сделать несколько существенных оговорок. Так, некоторые последствия законотворчества могут наступать с момента обнародования самой идеи принятия конкретного закона (достаточно объявить о том, что законодатель планирует повысить размер таможенных пошлин на ввоз подержанных автомобилей иностранного производства, и увеличатся не только цена, объемы ввоза и продаж последних, но и, возможно, размеры взяток, вымогаемых у перевозчиков и продавцов). Кроме того, эффект реализации закона невозможно оценивать в отрыве от его целей. В этом состоит едва ли не главная трудность правильной интерпретации результатов мониторинга законотворчества. Нередко формально декларируемые цели конкретного нормативного правового акта определяются неполно или некорректно, а иногда в прямом противоречии с подлинными целями, которые преследовал так называемый теневой законодатель. Поэтому задача официального законодателя состоит в своевременном распознавании латентных целей проекта нормативного правового акта. Например, процедура разработки, обсуждения и принятия законопроектов Государственной думой значительно усовершенствована в последние годы, но некоторые уязвимые места остаются — в частности, отсутствие обязательного требования указывать размеры и

источники финансирования разработки законопроекта и достаточно детальные сведения обо всех авторах законопроекта. Разумеется, это не панацея от злоупотреблений, однако, несомненно, важная гарантия тождества декларируемых и фактических целей законопроекта.

Обозначим некоторые общие подходы к подготовке аналитического материала прогностического характера применительно к предстоящему рассмотрению законопроекта.

С точки зрения прогнозирования последствий принятия федерального закона, в общем:

- 1) необходимо удостовериться, что предполагаемые возможные результаты принятия закона (а именно — рентабельность) оправдают использование всей совокупности необходимых административных ресурсов, сопровождающих подготовку и принятие закона;
- 2) следует провести оценку экономической эффективности каждого предлагаемого законопроекта и возможных альтернатив (произвести расчет затрат и выгод реализации закона), то есть оценить финансовые последствия, а именно — насколько результаты оправдывают затраты, данные этого анализа необходимо представить в доступном формате тем, кто будет принимать решение; важно оценить и финансовые последствия для бизнеса — например, с точки зрения повышения административных издержек или не напрямую за счет снижения финансовой гибкости;
- 3) важно определить, как предполагается распределить на социальные группы затраты и выгоды принятия закона, имея в виду прозрачность этих расчетов;
- 4) необходимо установить, можно ли считать законопроект последовательным, понятным, ясным и доступным для пользователей, то есть нужно проанализировать, смогут ли потенциальные пользователи понять предлагаемые нормы, и с этой целью следует удостовериться, что текст и структура законопроекта не представляют сложностей для понимания;
- 5) было бы полезно установить, имели ли все заинтересованные стороны возможность представить свою точку зрения, и с этой целью необходимо обеспечить открытость и прозрачность на этапе разработки законопро-

- екта, обеспечить закрепление специальных процедур для того, чтобы заинтересованные группы (например, коммерческие структуры, профсоюзы, органы исполнительной власти и др.) могли своевременно и эффективно принять участие в законотворческом процессе;
- 6) весьма важно представлять, кто и каким образом будет обеспечивать правоприменение, для чего необходимо не только четко представлять, какие существуют административные структуры и имеются ли достаточные человеческие ресурсы для адекватного правоприменения, определить, существует ли и какая необходимость в дополнительных ресурсах, проанализировать возможности этих структур (органов, организаций) в правоприменении и способы правоприменения, но и разработать если не цельную стратегию, то хотя бы базовые ориентиры для наиболее эффективного правоприменения;
 - 7) необходимо измерить общественные издержки — например, затраты для потребителей или изменение потребительских моделей, а также спрогнозировать дополнительные экономические риски и неблагоприятные последствия, к примеру, в результате нежелательной реакции на новую политику;
 - 8) необходимо проверить, не приведет ли принятие законопроекта к новым потенциальным опасностям или неблагоприятным последствиям, превосходящим выгоды.

Таким образом, прогнозирование должно проводиться как до, так и после формального введения закона в действие.

Представим, как могли бы выглядеть, на наш взгляд, конкретные аналитические материалы с элементами прогнозирования к проектам законов — за исключением аналитических материалов к проектам законов о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год, об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета, связанных с заключением, исполнением и прекращением международных договоров, о признании утратившими силу актов законодательства.

Полагаем, что по структуре в общих чертах они должны включать общие положения, предпосылки принятия законодательного акта и непосредственные последствия его принятия.

Прежде всего в таком аналитическом материале следует обосновывать необхо-

димость и приоритетность принятия конкретного законопроекта или в нем излагаются доводы, исходя из которых депутаты, основываясь на прогнозировании возможных последствий его принятия, могут подвергнуть сомнению полезность законопроекта.

Соответственно в аналитический материал включается, как правило, информация о правовых, экономических, социальных и иных предпосылках принятия закона, а также социальных последствиях принятия закона, последствиях его принятия для федерального и (или) региональных, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, для расходов и доходов граждан, индивидуальных предпринимателей, организаций, последствиях принятия закона для окружающей среды.

С учетом предмета правового регулирования проекта закона по усмотрению субъекта законодательной инициативы в аналитический материал может включаться информация об иных последствиях принятия закона.

Правовые предпосылки принятия закона определяются исходя из правового основания подготовки проекта закона. В качестве такого правового основания могут выступать ежегодные планы подготовки законопроектов, решения Президента Российской Федерации, нормы законов международных договоров Российской Федерации, необходимость систематизации законодательства в целях формирования свода законов Российской Федерации. А также состояние законодательства в данной сфере правового регулирования (изучается на основе анализа нормативных правовых актов), практики его применения, основных проблем, требующих правового регулирования. В первую очередь при этом учитываются, какими законодательными и иными нормативными правовыми актами упорядочивается объект регулирования законопроекта в настоящее время (предметная и правовая обстановка в данном вопросе на настоящий момент), какие недостатки в законодательном регулировании данного вопроса зафиксированы, отмечается наличие противоречий и пробелов в законодательстве, сложность и неопределенность правовых норм, отсутствие системности в правовом регулировании и т.д.

В ходе анализа практики применения законодательства определяются, в частности, наличие устаревших либо неэф-

фективно действующих норм, неадекватность существующего правового регулирования изменившимся общественным отношениям. Анализ практики применения законодательства проводится на основании информации, полученной из средств массовой информации, обращений граждан, запросов в государственные органы и иные организации, применяющие соответствующие акты, и т.д.

При определении правовых предпосылок необходимо определить цели принятия закона и предмет его правового регулирования (характеристика этих целей и предмета дается исходя из того, какие общественные отношения предполагается урегулировать данным актом и какие цели должны быть достигнуты в результате его реализации), обоснованность выбора такого вида нормативного правового акта, как закон, определяется исходя из значимости и стабильности регулируемых общественных отношений, а форма закона используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными нормативными правовыми актами), перечень новых нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений данного закона (то есть какие акты необходимо подготовить).

Предложения по подготовке новых нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений данного закона, формулируются исходя из анализа его отсылочных норм и необходимости реализации пакетного принципа подготовки и принятия законов (пакетный принцип подготовки и принятия законов представляет собой разработку и принятие комплекса (пакета) законов, регламентирующих конкретные общественные отношения).

Кроме того, при наличии в тексте проекта закона отсылок, которые уже реализованы в законодательстве, необходимо четко перечислять конкретные акты, в которых реализуется та или иная отсылка.

Важно также определить, при каком подходе можно было бы избежать введения новых регулирующих норм, а также дать оценку необходимости и целесообразности принятия мер, входящих в компетенцию Российской Федерации, для решения данной проблемы, ответив на вопросы:

1) может ли данная проблема полностью либо частично быть решена субъектами Российской Федерации (то есть находится в их компетенции), орга-

- нами местного самоуправления или заинтересованными государственными органами средствами и полномочиями, которыми они располагают;
- 2) почему и в каком объеме в решении данной проблемы должны быть задействованы компетенции именно Российской Федерации;
- 3) подлежит ли данная проблема обязательному урегулированию федеральным законом, учитывая разделение полномочий, закрепленное в Конституции Российской Федерации;
- 4) можно ли урегулировать данную проблему принятием постановления Правительства Российской Федерации или другого нормативного акта или акта соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Уместной в аналитическом материале выглядела бы и оценка необходимости и актуальности разработки федерального закона именно в данный период, то есть почему проблема должна быть урегулирована в федеральном законе именно сейчас, какие вопросы необходимо дополнительно изучить в связи с поднятой в законопроекте проблемой, а если известно, что в обозримом будущем возникнет потребность в сравнимых изменениях и регулированиях (например, для которых предусмотрено эшелонированное вступление в силу), то не целесообразно ли подождать и объединить все эти проблемы в рамках одной законотворческой процедуры.

Существенной могла бы быть и оценка соответствия предлагаемых в законопроекте норм и значимости проблемы, дающая ответы на вопросы:

- содержит ли законопроект программные предложения или описание планируемых целей, без которых можно обойтись;
- можно ли ограничить масштабы регулирования в рассматриваемом законопроекте (дифференциацию и детальность) посредством более общего изложения (типизации, толкования неопределенных правовых понятий, общих оговорок);
- можно ли предоставить право детализации норм регулирования, предусмотренных законопроектом, соответствующим органам, уполномоченным на издание нормативных актов, и нельзя ли их или можно включить в другие административные акты;
- в какой степени данная проблема уже законодательно урегулирована иным

образом, например, посредством действующего международного договора или иным актом более высокого уровня (во избежание параллельного урегулирования);

- существуют ли технические правила, касающиеся проблемы, которую предлагается урегулировать законопроектом;
- какие уже существующие меры законодательного регулирования затрагиваются планируемым законопроектом и могут ли они стать лишними;
- осуществлялась ли в связи с предлагаемым изменением норм регулирования проверка объема регулирования, выходящая за рамки конкретного изменения.

Возможно, может понадобиться и оценка возможности ограничения срока действия предлагаемого законодательного регулирования проблемы, то есть насколько необходимость в законодательном решении данной проблемы ограничивается какими-либо предвидимыми сроками и насколько допустимо проведение испытательного законодательного регулирования проблемы на ограниченный срок.

Весьма выигрышной выглядела бы в тексте оценка практической применимости предлагаемых норм законодательного регулирования проблемы, содержащая по возможности ответы на следующие вопросы:

- а) достаточно ли урегулировать данную проблему в договорно-правовом, ответственно-правовом или ином гражданско-правовом плане, чтобы избежать принятия мер административного решения проблемы;
- б) почему невозможно отказаться от дополнительного ведомственного контроля и единичных актов административных органов (или подключения суда);
- в) насколько разработанные в законопроекте нормы являются нормами прямого действия и следует ли ожидать, что их применение повлечет за собой лишь ограниченную потребность в единичных актах по реализации данного закона;
- г) могут ли соответствующие административно-правовые требования и запреты осуществляться с помощью имеющихся средств;
- д) нельзя ли отказаться от специальных норм, регулирующих процес-

суально-процедурные вопросы и вопросы правовой защиты, и почему общие нормы, регламентирующие эти вопросы, не являются достаточными для решения данной проблемы;

- е) почему нельзя отказаться от урегулирования подведомственности и организационных вопросов, создания новых ведомств или совещательных органов, оговорок относительно участия заинтересованных лиц в данной проблеме, обязанностей по предоставлению отчетов, ведомственной статистики, административно-технических установок (например, формуляров) и т.п.

Помимо указанной информации в аналитический материал может включаться и другая информация о правовых предпосылках принятия закона. Например, результаты сравнительного анализа национального и зарубежного законодательства, описание альтернативных путей (кроме принятия закона) решения проблемы, указание на возможные последствия, если данный вопрос не получит предлагаемого проектом закона правового регулирования, и т.д. А именно – что будет, если проблемы, являющиеся объектом регулирования предлагаемого законопроекта, не будут урегулированы (к примеру, проблема предположительно обострится; останется без изменений; исчезнет со временем или в порядке саморегулирования общественных сил без государственного воздействия; с какими другими последствиями разрешится данный вопрос).

Социальные, экономические и иные предпосылки принятия закона определяются, исходя из анализа:

- 1) социальных факторов, в которых проявляются потребности общества в законодательной регламентации определенной области общественных отношений, то есть как проявляются эти потребности;
- 2) экономических факторов, которые способствуют улучшению и стабилизации экономической ситуации в определенных отраслях народного хозяйства, то есть как принятие закона будет этому способствовать;
- 3) демографических факторов, которые направлены на улучшение и стабилизацию демографической ситуации (например, снижение уровня смертности, повышение уровня рождаемо-

- сти, деградация института семьи), то есть как принятие закона будет способствовать такому улучшению;
- 4) экологических факторов, которые направлены на улучшение экологической ситуации, то есть как принятие закона будет способствовать ее улучшению и стабилизации экономической ситуации;
 - 5) политических факторов, которые способствуют реализации политики государства в определенной области общественных отношений, то есть как принятие закона будет способствовать стабилизации политической ситуации.

При определении социальных последствий принятия закона необходимо указать:

- посредством каких других средств можно данную проблему решить полностью либо с приемлемыми ограничениями (например, посредством мероприятий по действенному применению и осуществлению уже имеющихся предписаний, просветительной работы, согласования, инвестиций, стимулирующих программ, оказания заинтересованным лицам помощи, решения проблемы судами);
- какие инструменты больше всего подходят для решения данной проблемы, учитывая затраты и дополнительную нагрузку для граждан и экономики, их действенность (к примеру, направленность решения, степень и вероятность достижения целей), влияние на действующие нормы и планируемые к реализации программы, степень понимания со стороны граждан, их готовность к принятию предлагаемого пути решения данной проблемы;
- на какие демографические, социальные группы (пенсионеры, инвалиды, малообеспеченные нетрудоспособные граждане, молодые семьи, несовершеннолетние и т.д.) или категории работников (государственные служащие, молодые специалисты и т.д.) будет распространяться действие проекта закона;
- изменится ли в результате принятия закона правовой статус граждан (наделяются ли они новыми правами либо круг их прав ограничивается, возлагаются ли на них новые обязанности либо круг их обязанностей ограничивается, предполагается ли снижение затрат времени, необходимого для взаимодействия граждан и организаций с государственными органами (организациями), и будет ли уменьшаться количество документов, которые надлежит представлять в данные органы (организации), и т.д.);
- почему нельзя отказаться от предусмотренных в законопроекте ограничений свобод или обязанностей граждан Российской Федерации по участию в определенных действиях, вытекающих из данной проблемы, — например, от запретов, разрешительного порядка, обязанностей по уведомлению, обязанности гражданина являться в соответствующие органы лично, подачи заявлений и ходатайств, обязанностей по представлению сведений и справок, наказаний и штрафов, иного обременения;
- можно ли уменьшить обременение, предлагаемое в законопроекте, — к примеру, разрешительный порядок с сохранением права на предоставление разрешения или запрещения определенного действия за государственной властью заменить на обязанность по уведомлению государственной власти соответствующим лицом;
- на какие органы исполнительной власти будет возложено исполнение федерального закона, коллизии каких интересов следует ожидать среди исполнителей, предоставляется ли исполнителям свобода действий, необходимая для исполнения, каково отношение исполнителей/исполнительных органов к предлагаемым законопроектам методам регулирования проблемы и действиям по их исполнению, были ли планируемые меры регулирования заранее опробованы при участии исполнителей (если не были, то почему, а если были, то с какими результатами);
- указать отношение общественности к положениям проекта закона (в случае, если проводилось обсуждение проекта закона с общественностью).

В дополнение к такой информации в аналитический материал может включаться и другая информация о социальных последствиях принятия закона (улучшение качества и доступности образования, здравоохранения, изменение уровня безработицы и т.д.).

Особенно важным представляется определить в аналитическом материале

последствия принятия закона для федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, а также для государственных внебюджетных фондов.

При определении последствий принятия закона для бюджетов, государственных внебюджетных фондов необходимо установить величину предполагаемых расходов из соответствующих бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также доходов. При этом соответственно анализируются:

- 1) оценка соразмерности затрат и ожидаемых результатов от реализации федерального закона, а также данные, было ли при разработке законопроекта оценено соотношение между расходами и пользой от реализации федерального закона (если не было, то почему, а если было, то с какими результатами закончилось);
- 2) каким образом будут выявляться действенность, возможные побочные явления и затраты по реализации предлагаемых норм регулирования после вступления в силу федерального закона;
- 3) каков размер расходов, ожидаемый для адресатов или иных заинтересованных лиц (по возможности оценить или приблизительно описать вид и объем);
- 4) является ли обременение дополнительными расходами, предлагаемое в законопроекте, приемлемым для адресатов – в частности, для малых и средних предприятий.

Далее важно определить:

- а) возможные меры по покрытию дополнительных бюджетных расходов, величину предполагаемых к получению в бюджеты, государственных внебюджетные фонды доходов в результате реализации положений проекта закона (в условиях текущего года), имея в виду, каковы размеры дополнительного обременения для бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и какие существуют возможности для покрытия возможных дополнительных расходов;
- б) расходы на создание государственных органов (организаций), увеличение численности работников государственных органов (организаций), а также расходы на обеспече-

ние деятельности создаваемых, реорганизуемых (с увеличением штата) государственных органов (организаций);

- в) суммарную величину дополнительно предоставляемых из бюджетов средств, в том числе бюджетных ссуд и займов, средств государственных внебюджетных фондов на реализацию проекта закона (в денежных единицах и процентах к соответствующим расходам в текущем периоде);
- г) суммы доходов бюджетов, государственных внебюджетных фондов, которые не будут получены в результате реализации положений проекта закона;
- д) подлежащие возмещению из бюджетов, государственных внебюджетных фондов расходы при реализации положений проекта закона.

Например, было бы полезно определить величину поступлений в бюджеты, государственные внебюджетные фонды сумм от штрафов и иных санкций, устанавливаемых проектом закона, суммы расходов из бюджета, государственных внебюджетных фондов, исключаемых проектом закона по сравнению с установленными законодательством на момент подготовки такого проекта, суммы доходов, получаемых государственными органами (организациями) от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, позволяющей сократить (не увеличивать) в соответствующем размере их финансирование из бюджетов, государственных внебюджетных фондов.

В дополнение к названной информации в аналитический материал может включаться и другая информация подобного рода.

При определении последствий принятия закона для расходов и доходов граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций необходимо указать предполагаемые расходы, которые они должны будут понести, и доходы, на получение которых они могут рассчитывать. При этом анализируются:

- непосредственные расходы, которые могут рассчитываться по процентному увеличению расходов, подлежащих отнесению на себестоимость продукции (товаров, работ, услуг), включаемых в расходы при налогообложении, осуществляемых за счет прибыли;

- невозмещаемые расходы по устанавливаемому проектом обязательному (в том числе в форме поставок для государственных нужд) предоставлению товаров, работ, услуг по установленным в соответствии с законодательством ценам ниже минимальных цен, существующих на рынке;
- суммы потерь от штрафов и иных санкций, вводимых проектом закона;
- суммы налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей, устанавливаемых (увеличиваемых) проектом закона;
- суммы расходов на оплату товаров, работ, услуг, ранее предоставляемых бесплатно или оплачиваемых льготно;
- и соответственно, с другой стороны, сумма непосредственных выплат из бюджетов, государственных внебюджетных фондов (пенсий, социальных пособий, субсидий и иных выплат), выплат гражданам юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, стоимость бесплатного (льготного) предоставления юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями товаров, работ, услуг гражданам, которая возмещается из бюджетов, государственных внебюджетных фондов, размер налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей, отменяемых или снижаемых проектом закона.

К указанной выше информации в аналитический материал может включаться и другая информация о последствиях принятия закона для расходов и доходов граждан, индивидуальных предпринимателей, а также организаций (например, информация о последствиях принятия закона для объема экспорта какой-либо определенной группы товаров и услуг или показателей экспорта в целом; информация об упрощении процедур таможенного оформления и т.д.).

При определении же последствий принятия закона для окружающей среды необходимо определить, соблюдаются ли в результате принятия закона требования в области охраны окружающей среды, установленные в законодательстве Российской Федерации, каковы последствия принятия закона для окружающей среды или отдельных компонентов природной среды, какие предусмотрены меры по предотвращению и возмещению вреда, который может быть причинен окружающей среде в результате принятия закона.

Изложенные подходы, по нашему мнению, являются основными при подготовке аналитических материалов прогностического характера. Вместе с тем было бы весьма полезным попытаться в таких материалах дать ответы и на иные существенные вопросы, возникающие при анализе законопроектов.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: НЕКОТОРЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Исаков В.Б.*

Analytical maintenance of struggle against corruption assumes a system sight at all aspects of activity of the Russian state, including formation of a legal policy in sphere of struggle against corruption. To win social evil what corruption is, it is possible deprive by complex use of all means and methods which are available at the order of the state, including with regulating, precautionary and educational force of the law.

Аналитическое обеспечение борьбы с коррупцией предполагает системный взгляд на все аспекты деятельности российского государства, в том числе формирование правовой политики в сфере борьбы с коррупцией. Победить социальное зло, каким является коррупция, можно лишь путем комплексного использования всех средств и методов, которые имеются в распоряжении государства, включая регулируемую, предупредительную и воспитательную силы закона.

Между тем правовая политика в сфере борьбы с коррупцией далека от последовательности и систематичности, нередко действия законодателя в этой сфере носят спорный характер, рассчитаны на внешний эффект, а не на достижение конечного результата. Как сделать правовую политику в сфере противодействия коррупции более последовательной и эффективной? Рассмотрим несколько конкретных примеров на эту тему.

Очевидным флагманом правовой политики в сфере борьбы с коррупцией является Федеральный закон «О противодействии коррупции». История принятия этого Закона в какой-то мере показательна. Первые его варианты обсуждались еще в Верховном совете Российской Федерации¹. К сожалению, как это нередко бывает, вместо уяснения предмета регулирования данного Закона, его целей, места в системе действующего законодательства, взаимодействия со смежными нормативно-правовыми актами дискуссия перешла в политическую или, лучше сказать, политико-популистскую плоскость: противники данного законопроекта были объявлены защитниками коррупции, а сторонники законопроекта соответственно последовательными борцами с ней.

Между тем вопрос о предмете Закона, регулирующего борьбу с коррупцией, не так прост, как может показаться на первый взгляд. Рассуждение «Есть коррупция, стало быть, есть и предмет для закона о борьбе с коррупцией» весьма поверхностно и неточно отражает существо этой проблемы.

Коррупция как социально-правовое явление, безусловно, существует и, более того, под разговоры о борьбе с ней продолжает набирать обороты в российском обществе. Но из этого вовсе не следует, что борьба с коррупцией может быть или должна быть предметом отдельного самостоятельного закона. Противодействие таким явлениям, как коррупция, бюрократия, экстремизм, терроризм, алкоголизм, наркомания, и им подобным является масштабной задачей, решаемой ресурсами всей правовой системы, комплексом нормативно-правовых актов различных отраслей права и другими доступными правовыми средствами. Попытка накрыть проблему подобного масштаба одним нормативным правовым актом абсурдна и бесперспективна.

Это, впрочем, не означает, что принятие Закона о борьбе с коррупцией излишне, вредно или вовсе исключено. Просто нужно понять задачи данного Закона, его место в системе законодательства, регулирующего борьбу с коррупцией, развести его предмет с предметами смежных нормативных правовых актов.

С этой точки зрения законопроект о борьбе с коррупцией прошел долгий и непростой путь поиска собственного предмета регулирования. В одном из первых вариантов законопроекта, внесенного в 1996 г. депутатами В.И. Илюхиным и В.Д. Рожковым, определялась сфера применения данного Закона, субъекты, под-

* Профессор национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.

лежащие ответственности за коррупционную деятельность, принципы борьбы с коррупцией и т.д. Принятый в 1997 г., данный Закон был отклонен Президентом Российской Федерации и в 1999 г. снят с рассмотрения Государственной думы. В письме в Государственную думу о причинах отклонения данного Закона Президент Российской Федерации отметил: «Основной недостаток Федерального закона состоит в том, что он не имеет собственного предмета правового регулирования. В связи с этим Федеральный закон вторгается в сферу правового регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса РСФСР «Об административных правонарушениях» и ряда других федеральных законов, причем регулирует эти отношения по-иному»².

Касаясь вопросов борьбы с коррупцией в различных сферах общественной жизни, Федеральный закон о борьбе с коррупцией неизбежно пересекается и в некоторых случаях конфликтует с правовыми нормами, осуществляющими позитивное регулирование отношений в этих сферах. Анализируя конкретные недостатки принятого Закона, Президент Российской Федерации указал на примеры подобных пересечений: «В ст. 2 даются дефиниции ряда основных понятий, используемых в Федеральном законе, в частности — «юридическое лицо», «коммерческие организации», «некоммерческие организации», которые уже определены Гражданским кодексом Российской Федерации. При этом терминология, предлагаемая в Федеральном законе, противоречит терминологии, используемой в Гражданском кодексе Российской Федерации, который является базовым нормативным правовым актом в указанной сфере»³.

В конечном итоге, по мнению Президента Российской Федерации, наличие указанных недостатков «делает невозможным достижение целей, заявленных в ст. 1, так как предложенный Федеральный закон нельзя рассматривать в качестве эффективного средства борьбы с коррупцией как явлением, а с другой стороны, юридическая аморфность и противоречивость Федерального закона допускают возможность его использования для преследования практически любого неугодного государственного служащего»⁴.

Те или иные недостатки отличали и другие варианты Закона о борьбе с коррупцией, рассмотренные и отклоненные Государственной думой в течение ряда лет.

Законотворчество — область публичной политики, и определенной доли юридического популизма здесь, видимо, не избежать. Но одно дело, когда популизму отдают неизбежную дань, и совсем другое, когда популизм начинает диктовать правовую политику, подменяя и отменяя профессиональную аналитико-правовую проработку проблемы. К сожалению, нечто подобное случилось и с принятым Государственной думой Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵.

В литературе и научных дискуссиях отмечается ряд существенных недостатков этого недавно принятого Федерального закона. Так, А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов полагают, что в данном Федеральном законе применен неоправданно узкий подход к понятию «коррупция»: «Большинство респондентов под коррупцией понимают использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды; каждый третий считает, что к коррупции также относится использование любым лицом, состоящим на публичной службе (необязательно должностным лицом), своих служебных полномочий, в том числе временных или основанных на субординационных отношениях, и доверенных ему прав в целях личной выгоды. При этом опрошенные считают, что личная выгода имеет материальный характер (получение денег, подарков, оказание услуг и т.п.), морально-материальный характер (внеочередное присвоение классного чина, воинского или специального звания, повышение или перемещение по службе и т.д.), моральный характер, то есть иная личная заинтересованность (поощрение, в том числе государственной наградой, и др.)»⁶.

Г.С. Гончаренко отмечает, что в данном Федеральном законе не удалось решить проблему подарков государственному (муниципальному) служащему. В проекте Закона была ст. 21 («Ограничение принятия подарков»), но в окончательной редакции депутаты ее не поддержали⁷.

Приветствуя расширение и укрепление законодательной базы борьбы с коррупцией в стране, С.Н. Шишкарев тем не менее констатирует неполное решение проблем, стоявших перед данным законодательным актом⁸. В Законе, по мне-

нию автора, не получили развития формы и методы участия общественности в борьбе с коррупцией, недостаточно выражен профилактический фактор антикоррупционной политики, не ясен субъект национальной антикоррупционной политики, отвечающий за ее содержание, некоторые положения Закона не ясны или противоречат положениям иных законодательных актов и т.д. Дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства, подводит итог автор, должно быть направлено на решение двух взаимосвязанных задач: концептуализацию отечественного антикоррупционного законодательства и формирование правовых институтов противодействия коррупции⁹.

Иными словами, принятый Федеральный закон «О противодействии коррупции» в силу разных обстоятельств пока так и не смог занять центрального места в системе законодательства, связанного с борьбой против коррупции.

Другим очевидным недостатком организационно-правового и аналитического обеспечения борьбы с коррупцией является отсутствие в нашей стране национальной программы борьбы с коррупцией.

На первый взгляд может показаться, что автор заблуждается. 31 июля 2008 г. Президентом Российской Федерации был утвержден Национальный план противодействия коррупции¹⁰. Чуть ранее, 19 мая 2008 г., им же принят Указ «О мерах по противодействию коррупции», которым образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции¹¹. 13 апреля 2010 г. Президент Российской Федерации вернулся к теме борьбы с коррупцией и утвердил Указ «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»¹². Казалось бы, существуют и Национальная стратегия, и Национальный план противодействия коррупции, создан и организационный механизм, который должен координировать эту деятельность. В чем же тогда проблема?

Проблема в том, что указанные документы, на наш взгляд, не отвечают принципам программно-целевого управления, разработанным в науке и многократно апробированным в российской и зарубежной практике¹³. Посмотрим с этой точки зрения на Национальную стратегию и Национальный план противодействия коррупции, принятые в России.

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, представляет собой более чем лаконичный документ, ни в каком смысле не соответствующий масштабу обсуждаемой проблемы. В Стратегии есть разделы «Цель и задачи», «Основные принципы», «Основные направления реализации», «Механизм реализации», но нет, например, разделов о причинах коррупции в российском обществе, не анализируется актуальное состояние коррупции в российском обществе, нет прогноза, не сформулированы индексы и целевые показатели, позволяющие проследить динамику данного явления. Да и те разделы Стратегии, которые в ней присутствуют, раскрывают тему предельно скупо. Так, к примеру, весь раздел «Механизм реализации Национальной стратегии преодоления коррупции» уместился на половине странички и содержит семь описательных пунктов: упомянутая Стратегия реализуется «при формировании и исполнении бюджетов всех уровней», «путем решения кадровых вопросов», «в ходе контроля за исполнением законодательства» и т.д. При этом механизм управления борьбой против коррупции и ответственность государственных органов за достижение конечного результата Стратегии не рассматриваются в ней вообще.

Аналогичные претензии могут быть предъявлены и к Национальному плану преодоления коррупции. Указанный План состоит из 15 порученческих пунктов, адресованных конкретным органам государственной власти. Так, например, Правительству Российской Федерации Национальным планом поручается (п. 1, 2) «обеспечить проведение совещаний», «организовать переподготовку и повышение квалификации служащих», «обеспечить подготовку методических рекомендаций», «предусмотреть дальнейшее финансирование мероприятий» и т.д. Скажем прямо, не слишком весомые поручения для такого принципиального стратегического документа, как Национальный план борьбы с коррупцией.

Существует неопределенность в отношении правовой формы и, следовательно, юридической силы Национального плана. В надзаголовке Национального плана указывается, что он утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. за № Пр-1568, но правовая форма данного документа не обозна-

чена. Судя по формату номера, он соответствует поручениям Президента Российской Федерации, которые принимаются по итогам совещаний (так называемые уголки). Но изменения и дополнения в План утверждаются уже указами Президента Российской Федерации, и новая редакция Плана (при сохранении номера и даты первоначальной редакции) также утверждена указом. Каков же в конечном итоге юридический статус Национального плана противодействия коррупции указ, распоряжение, поручение? Подобная юридическая чересполосица порождает неизбежные сомнения в правовом статусе и юридической силе Национального плана противодействия коррупции.

В чем причина указанных недостатков? Почему разработчики Национальной стратегии и Национального плана, без сомнений, грамотные и компетентные люди, пренебрегли хорошо известными нормами и стандартами программно-целевого управления?

Отметим, что активные попытки осмысления и внедрения программно-целевого подхода в практику государственного управления начались еще в советский период. Разработку и реализацию ядерной программы и программы освоения космоса следует отнести к крупнейшим достижениям этого периода. Другие программы (например, жилищная, продовольственная) оказались далеко не столь успешными. Развитие программно-целевого подхода в СССР – отдельная тема, которая, будем надеяться, еще найдет своих вдохновенных летописцев.

Программно-целевой подход в целом воспринят и получил развитие в практике государственного управления в Российской Федерации. Так, например, Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» включает приложение 23 «Распределение бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных (федеральных) целевых программ на плановый период 2012 и 2013 годов»¹⁴. Правительством Российской Федерации утвержден несколько устаревший, на наш взгляд, но в целом работоспособный «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»¹⁵. В базах данных действующего законодательства можно найти более 300 феде-

ральных целевых программ, большинство из которых разработано на хорошем научном уровне. Федеральными целевыми программами покрыты важнейшие направления экономики, социальной политики, науки и техники, обороны, культуры и образования в Российской Федерации. Почему же национальной программе противодействия коррупции в этом смысле не повезло?

Рискнем высказать предположение, что программно-целевой подход, ориентированный на четкую формулировку целей и критериев их достижения, не во всем отвечает интересам бюрократически организованного государственного аппарата, который не стремится подставляться под четко очерченные цели, сроки, отвечать за достижение (и соответственно недостижение) конкретного результата. Куда проще записать в Плана противодействия коррупции: «провести совещание», «организовать повышение квалификации», «профинансировать мероприятие» уж эти-то пункты Плана наверняка будут выполнены.

Полагаем, не последнюю роль в отсутствии эффективной национальной программы борьбы с коррупцией сыграло то обстоятельство, что координатор такой программы приобретает чрезвычайно большой аппаратный вес – возможность контролировать работу министерств и ведомств, давать им оценку, взыскивать за упущения в борьбе с коррупцией. Независимо от названия должности роль координатора в подобной программе – это большое влияние и серьезная аппаратная власть.

Как бы там ни было, реальная, а не фиктивная национальная программа противодействия коррупции, описывающая действительное состояние российского общества, причины распространения коррупции, средства и методы борьбы с ней, конкретизирующая цели и задачи борьбы с коррупцией государственных органов и негосударственных организаций, четко указывающая рубежи, на которые должно выйти российское общество и государство в обозримые сроки, – необходимое звено в организационно-правовом и аналитическом обеспечении противодействия коррупции. Чем раньше это будет понято, тем больше шансов на то, что такая национальная программа будет разработана, принята и начнет реализовываться.

Разработка реальной и эффективной национальной программы противодействия коррупции ставит на повестку дня

следующие вопросы: кто, как и перед кем будет отчитываться о ее реализации? Кто и в какой форме оценит достижение или недостижение целей национальной программы противодействия коррупции?

В российской практике борьбы с коррупцией есть традиционно уязвимое звено: связь с наиболее заинтересованным субъектом — самим российским обществом. Очевидно, что коррупцию невозможно победить чисто аппаратными методами, без поддержки со стороны общества и граждан. Именно российское общество является той инстанцией, которая жизненно заинтересована в реальной, а не показушной борьбе с коррупцией и в решении этой задачи не настроено идти ни на какие компромиссы.

В каких формах могут быть реализованы полномочия общества по контролю за реализацией Национальной стратегии противодействия коррупции? Полагаем, имеет смысл вспомнить о таком практически забытом ныне институте, как государственные доклады. Институт государственного доклада был впервые в России закреплен на конституционном уровне в п. 3 ст. 121.5 Конституции Российской Федерации, определяющей компетенцию Президента Российской Федерации. В ней устанавливалось, что Президент Российской Федерации «представляет не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов Российской Федерации о выполнении принятых Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным советом Российской Федерации социально-экономических и иных программ, о положении в Российской Федерации, обращается с посланиями к народу Российской Федерации, Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному совету Российской Федерации. Съезд народных депутатов Российской Федерации большинством голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации вправе потребовать от Президента Российской Федерации внеочередного доклада»¹⁶.

Даже короткое время существования этого института показало, что государственный доклад представляет собой весьма чувствительное средство парламентского и общественного контроля за динамикой крупных общественно-политических проблем и деятельностью государственных органов по их решению. Именно по этой причине, надо полагать, институт

государственных докладов не перешел в действующую Конституцию Российской Федерации 1993 г. Энтузиазм первых лет демократических преобразований к тому времени значительно поутих. Государственная власть трезво рассудила: зачем нужны какие-то государственные доклады и их широкое обсуждение, если можно обойтись без этого? В результате в действующей Конституции остался лишь институт президентских посланий, которые направляются по инициативе самого Президента Российской Федерации и не предполагают ни обсуждения, ни критики, ни публичной ответственности за их реализацию.

В настоящее время единственным документом, отвечающим критериям государственного доклада, является доклад о состоянии законодательства, ежегодно подготавливаемый Советом Федерации ФС РФ по собственной инициативе¹⁷. По содержанию это обширный аналитический документ, в котором подводятся итоги реализации программы законопроектных работ, анализируются достижения законодательной и исполнительной власти в формировании законодательной базы по основным направлениям социально-экономической политики. Доклад готовится аппаратом Совета Федерации на основе разносторонней информации, предоставляемой Государственной думой, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами. Логика подготовки мониторинговых докладов привела к постепенному расширению их содержания. Если первые доклады касались деятельности собственно органов законодательной власти, то последние касаются также практики реализации принятого законодательства судами и административными органами.

Практика подготовки Советом Федерации мониторинговых докладов явно выбивается из бюрократического стиля государственного управления, доминирующего в последнее время. Развернутый анализ состояния законодательства, имеющих пробелов, просчетов и недостатков в формировании законодательной базы, безусловно, нравится далеко не всем. Именно поэтому предпринимаются попытки остановить подготовку мониторинговых докладов в Совете Федерации, перевести эту работу в Министерство юстиции России, под эгиду исполнительной власти. Между тем подготовка мониторинговых докладов — едва ли единствен-

ный пример публичной аналитической инициативы, сформированной действующей властью и вышедшей на политический уровень, реализуемой при широком участии и поддержке аналитического и научно-экспертного сообщества. Будет крайне досадно, если бюрократическим силам в государственном аппарате удастся заглушить эту важную для общества инициативу.

Естественно, что мониторинговые доклады Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» не единственный пример государственного доклада. Так, например, ст. 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрены ежегодный доклад уполномоченного по правам человека о своей деятельности, а также специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан¹⁸. Проблема соблюдения прав человека, как и проблема коррупции, является крупной долгоиграющей проблемой российского общества. Внимание к этой проблеме в последние годы явно ослаблено, отодвинуто в тень общественных дискуссий, что создает ложное впечатление, что эта проблема в Российской Федерации удовлетворительно решена. Очевидно, что широкое публичное обсуждение ежегодных и специальных докладов уполномоченного по правам человека в Российской Федерации могло бы стать при определенных условиях заметным фактором правовой и общественно-политической жизни. Могло бы стать — но по разным причинам так и не стало. Несмотря на опубликование в официальной печати и на сайте уполномоченного по правам человека, его доклады пока не становились поводом для сколь-нибудь заметной общественной дискуссии. Да и сами доклады уполномоченного — достаточно скромные по содержанию документы, не претендующие на широкое общественное обсуждение и масштабные выводы. Попытка уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высказаться по поводу действий милиции, связанных с разгоном 31 мая 2010 г. митинга оппозиции на Триумфальной площади, тут же получила резкий отпор у ряда членов Совета Федерации, которые едва не провалили его ежегодный доклад и высказали мнение о нарушении уполномоченным своего неполитического статуса¹⁹.

В практике государственного управления сохранились примеры подготовки государственных докладов министерствами и ведомствами. Так, например, в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» Министерство природных ресурсов готовит ежегодный государственный доклад о состоянии окружающей среды²⁰. В соответствии с постановлением Правительства РФ Минздравсоцразвития регулярно готовит доклады о состоянии здоровья населения Российской Федерации²¹. Однако все эти государственные доклады, к сожалению, не выходят за пределы ведомственных аналитических документов, не становятся значимыми событиями общественно-политической жизни.

Вакуум официальной аналитической информации отчасти заполняют попытки научной общественности подготовить неофициальные государственные доклады. В качестве примера приведем аналитический доклад «О состоянии правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации в 2007 году», подготовленный группой ученых под эгидой Совета Федерации²². Другим примером на эту тему является доклад Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Налоги и бизнес в 2010 году. Итоги и перспективы»²³. Подобные общественные инициативы можно только приветствовать. Вместе с тем очевидно, что они не в состоянии заменить подготовку государственных докладов, основанных на собранных ведомствами многоплановой информации и аналитике, а главное, содержащих официальные выводы и оценки компетентных должностных лиц, отвечающих за решение крупной экономической, социальной, политической проблемы.

На наш взгляд, подготовка государственных докладов должна быть поставлена на правовую основу — получить законодательное регулирование, например, в форме федерального закона «О государственных докладах».

Данный федеральный закон имеет целью ввести и утвердить в общественной и государственной жизни практику подготовки государственных докладов по важнейшим направлениям экономики, социальной жизни, науки, образования, культуры, внутренней или внешней политики. В этой связи предлагаемый федеральный закон должен определить систему государственных докладов Российской

Федерации, порядок их подготовки и представления, права и обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений), предприятий и учреждений, связанных с подготовкой и представлением государственных докладов, реализацией содержащихся в них предложений.

Система государственных докладов в Российской Федерации, на наш взгляд, должна быть закреплена регистром государственных докладов, являющимся неотъемлемой частью указанного федерального закона. Назначение данного регистра — закрепить список докладов, которые готовятся на регулярной основе. Однако федеральным законом должна быть предусмотрена подготовка и разовых — специальных или чрезвычайных — государственных докладов. Государственный орган Российской Федерации в рамках своей компетенции вправе подготовить самостоятельно или поручить подготовку компетентной группе лиц специального или чрезвычайного государственного доклада Российской Федерации по проблеме или теме, не охватываемой регистром государственных докладов.

В развитие федерального закона «О государственных докладах в Российской Федерации» могут быть приняты подзаконные нормативные правовые акты, конкретизирующие обязанности федеральных государственных органов и должностных лиц по подготовке государственных докладов. Субъекты Российской Федерации вправе принять собственные законодательные акты о государственных докладах, сформировав таким образом систему государственных докладов субъекта Российской Федерации. Естественно, что никто не может запретить готовить доклады также органам местного самоуправления и их должностным лицам, предприятиям, учреждениям, общественным организациям (объединениям) и гражданам.

Одна из задач федерального закона «О государственных докладах в Российской Федерации» дать определение понятию «государственный доклад». Далеко не всякий документ может получить столь высокий статус. Под государственным докладом Российской Федерации нами понимается документ, который отвечает следующим признакам:

1) государственный доклад посвящается значимой проблеме экономи-

ки, социальной жизни, науки, образования, культуры, внутренней или внешней политики;

- 2) государственный доклад готовится уполномоченным государственным органом или специально уполномоченной группой лиц;
- 3) государственный доклад является официальным источником информации по проблеме или теме, являющейся предметом доклада, в том числе источником информации о деятельности государства и его органов;
- 4) государственный доклад выражает официальную позицию Российской Федерации по проблеме или теме, являющейся предметом доклада. Выводы и оценки, содержащиеся в государственном докладе, носят официальный характер;
- 5) существует система контроля и ответственности за реализацию выводов и предложений, содержащихся в государственном докладе.

Разумеется, не должна быть забыта и финансовая сторона дела. В указанном федеральном законе в общем виде должны быть определены источники финансирования подготовки докладов. На наш взгляд, реализация данного федерального закона укладывается в общий лимит финансирования деятельности государственных органов и не требует дополнительных источников. Вместе с тем в федеральном законе имеет смысл закрепить, что подготовка государственного доклада Российской Федерации обеспечивается и финансируется государственным органом, на который возложена подготовка государственного доклада Российской Федерации. В случае принятия решения о подготовке специального или чрезвычайного государственного доклада Российской Федерации механизм организационного и финансового обеспечения этой работы определяется в решении о подготовке специального или чрезвычайного доклада. В установленном законом порядке для финансирования подготовки и представления государственных докладов Российской Федерации могут привлекаться внебюджетные источники.

Естественно, что содержание государственного доклада может быть чрезвычайно разнообразно, и вряд ли возможно и необходимо как-то ограничивать его законодательно. Вместе с тем в государственном докладе Российской

Федерации могут содержаться предложения о мерах, необходимых для решения проблем, являющихся предметом государственного доклада. Если часть мер уже намечена или реализуется, об этом также следует указать в содержании государственного доклада.

Процедура подготовки государственного доклада Российской Федерации к тому же чрезвычайно разнообразна, она самостоятельно определяется государственным органом либо группой лиц, уполномоченных на подготовку государственного доклада. Наряду с этим в законодательном порядке следует закрепить, что государственный орган или группа лиц, уполномоченных на подготовку государственного доклада Российской Федерации, вправе запрашивать необходимые материалы от иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений), предприятий и учреждений. Соответственно должностные лица государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений), предприятий и учреждений обязаны оказывать максимальное содействие в подготовке государственных докладов Российской Федерации.

В связи с тем, что государственный доклад выражает официальную точку зрения, в процедуре подготовки государственного доклада Российской Федерации может быть предусмотрена его предварительная апробация в государственных органах, учреждениях и организациях Российской академии наук, научных, общественных, образовательных учреждениях и организациях. Материалы предварительной апробации могут быть включены в качестве приложения в государственный доклад Российской Федерации.

Естественно, что представление государственного доклада и представление материалов в государственный доклад должны быть подкреплены ответственностью — дисциплинарной, административной и уголовной. Конкретное закрепление мер ответственности не является предметом предлагаемого федерального закона. Вместе с тем целесообразно указать, что государственный орган, представляющий государственный доклад Российской Федерации, несет всю полноту ответственности за его содержание. Государственные органы, органы местного

го самоуправления, общественных организаций (объединений), предприятий и учреждений несут всю полноту ответственности за соответствие действительности, фактическую и юридическую полноту материалов, представляемых ими в государственный доклад Российской Федерации.

Завершенный и прошедший в необходимых случаях предварительную апробацию государственный доклад Российской Федерации должен быть представлен общественности для широкого обсуждения. Формы такого представления и обсуждения могут быть чрезвычайно разнообразны, однако целесообразно дать в законе минимальное регулирование этого вопроса. Согласно предлагаемому законопроекту, государственный доклад Российской Федерации публикуется в электронном и печатном виде в официальном издании и на сайте государственного органа, ответственного за подготовку государственного доклада. Государственный доклад Российской Федерации может быть опубликован в виде отдельного официального издания. Средства массовой информации, печатные и электронные, вправе публиковать материалы государственных докладов Российской Федерации полностью или частично, а также результаты их общественного обсуждения.

Законопроектом должно быть предусмотрено, что опубликованный государственный доклад Российской Федерации переходит в общественное достояние и может использоваться бесплатно при условии обязательной ссылки на источник. Интеллектуальные права на государственные доклады Российской Федерации должны принадлежать Российской Федерации.

Одной из гарантий эффективности государственного доклада является его обязательное рассмотрение. Государственный доклад Российской Федерации подлежит обязательному рассмотрению государственным органом Российской Федерации, органом местного самоуправления, общественной организации (объединения), предприятия или учреждения, которым государственный доклад официально направлен. Результаты рассмотрения государственного доклада Российской Федерации, включая информацию о принятых и (или) реализованных мерах, подлежат доведению до органа, ответственного за подготовку государственного доклада.

В федеральном законе должно быть определено, что федеральный государственный орган, ответственный за подготовку государственного доклада Российской Федерации, самостоятельно определяет время и место представления государственного доклада общественности при условии соблюдения периодичности подготовки государственных докладов, установленной реестром государственных докладов Российской Федерации.

Введение в общественную и государственную жизнь России регулярных, специальных и чрезвычайных государственных докладов Российской Федерации, на наш взгляд, будет способствовать совер-

шению государственного управления, повышению его аналитической культуры и научной обоснованности. Существенно вырастут прозрачность государственного управления, ответственность государственных органов и должностных лиц за решение ключевых экономических и социальных проблем. Гражданское общество получит эффективный механизм контроля за деятельностью государства и его органов, результативностью внутренней и внешней политики, результатами реализации принимаемых государством решений и программ, в том числе национальной программы противодействия коррупции.

Литература и примечания

1. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 июля 1992 г. № 3284/1-1 «О проекте Закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией» / Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 13 августа 1992 г. № 32. Ст. 1902.
2. Письмо Президента РФ от 19 декабря 1997 № Пр-2145 «Об отклонении Федерального закона «О борьбе с коррупцией» / Справочная правовая система «КонсультантПлюс», база данных «Законопроекты».
3. Там же.
4. Там же.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 29 декабря 2008 г. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
6. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 3–8.
7. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 58–61.
8. Шишкарев С.Н. Российское законодательство в сфере противодействия коррупции: перспективы дальнейшего развития // Общество и право. 2010. № 2. С. 154–158.
9. Там же.
10. Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 (с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38, и Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460) / Российская газета. 5 августа 2008 г. № 164.
11. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (в ред. Указа Президента РФ от 4 ноября 2010 г. № 1336) / Собрание законодательства Российской Федерации. 26 мая 2008 г. № 21. Ст. 2429.
12. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» / Собрание законодательства Российской Федерации. 19 апреля 2010 г. № 16. Ст. 1875.
13. Воропаев В.И. Управление проектами в России. Основные понятия. История. Достижения. Перспективы. М., 1995; Грищенко В.И., Демидова Л.Г., Петров А.Л. Теоретические основы прогнозирования и планирования. СПб., 1995; Дитрих Я. Проектирование и конструирование. Системный подход. М., 1976; Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. М., 1980; Коробов В.Б., Ефанов Ю.И. Технология программно-целевого проектирования: лекция. М., Академия управления МВД России. 2004.
14. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» / Собрание законодательства Российской Федерации. 20 декабря 2010 г. № 51. Ч. 3. Ст. 6809 (приложение 23).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (в ред. от 24 мая 2010 г.) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» / Собрание законодательства Российской Федерации. 10 июля 1995 г. № 28. Ст. 2669.
16. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России, принятая Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) / Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
17. О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики (проект). М., 2010. С. 534.
18. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации. 3 марта 1997 г. № 9. Ст. 1011.
19. Валерий Петров. Сенаторы недовольны работой омбудсмена // Независимая газета. 6 июля 2010 г.
20. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) «Об охране окружающей среды» / Собрание законодательства Российской Федерации. 14 января 2002 г. № 2. Ст. 133.
21. Постановление Правительства РФ от 3 марта 1993 г. № 195 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии здоровья населения Российской Федерации» / Собрание актов Президента и Правительства РФ. 8 марта 1993 г. № 10. Ст. 851.
22. О состоянии правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации в 2007 году: аналитический доклад. М., 2009. С. 132.
23. Налоги и бизнес в 2010 году. Итоги и перспективы: доклад ТПП РФ. М., 2011. С. 163.

УПРАВЛЕНИЕ И АНАЛИТИКА

ФОРМИРОВАНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОГО КЛАСТЕРА В СТРУКТУРЕ МВД РОССИИ КАК НОВЫЙ МЕТОД РЕШЕНИЯ ЗАДАЧИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Гильмутдинов А.Р.*

In this article is considered formation of structure of the organization of analytical work in system of the Ministry of Internal Affairs of Russia, as a new method of the decision of a problem of increase of efficiency of law-enforcement bodies.

2011 г. стал переломным в организации правоохранительной системы России.

Серьезные новации в законодательстве, реформы структуры, в том числе МВД России, требуют скорейшего изменения содержания работы правоохранительных органов.

Прежде всего это касается качества управления органами внутренних дел, соединений и частей внутренних войск МВД России.

Президент Российской Федерации Д. Медведев на коллегии МВД России, обращаясь к руководящему составу, прямо заявил: «Вы отлично знаете, что наше общество ждет позитивных изменений в работе органов внутренних дел. В связи с этим хотел бы еще раз специально подчеркнуть, что создание полиции – это не «ребрендинг» милиции в полицию. Речь идет о новом правоохранительном институте, который должен отвечать всем современным требованиям, – это главное. О единой, мобильной, эффективной и технически оснащенной структуре, которая укомплектована специалистами самого высокого уровня, – в этом цель преобразований в МВД»¹.

Безусловно, что выполнение поставленной задачи возможно только при условии применения новых и более действенных технологий управления органами внутренних дел.

Одним из таких методов должно стать создание структуры организации аналитической работы в органах внутренних дел².

В последние десятилетия в органах внутренних дел качество работы с инфор-

мацией достигло недопустимо критичных параметров. Это касается не только технологий обработки, но и сбора информации. Дошло до того, что информация о криминальной проблеме поступает в органы внутренних дел от высших инстанций.

В первом квартале 2011 г. прокуратура совместно с правоохранительными налоговыми органами проверила поступившие из Общественной палаты сведения о действующих в 59 регионах 396 нелегальных игорных клубов.

По результатам проверок изъято 10 тыс. единиц игорного оборудования, возбуждено 65 дел об административных правонарушениях, а также организовано 52 доследственные проверки.

По сути, в пресечении противоправной деятельности организаторов подпольных казино правоохранительные органы сыграли вспомогательную роль. А это прямое следствие потери органами внутренних дел инициативы в выявлении и раскрытии преступлений.

Подобных примеров множество. Почему такое стало возможным и есть ли способы решения проблемы?

Отсутствие должного реагирования правоохранительных органов на криминальные вызовы связано не только с известными недостатками, но и с изменениями степени плотности информационных потоков.

В последние десятилетия рост объемов информационных потоков в органах внутренних дел безусловно носит экспоненциальный характер³ в полном соответствии с так называемым законом Мура⁴.

* Кандидат юридических наук.

Проблема обеспечения необходимого качества работы с информацией в органах внутренних дел давно привлекала внимание ведомственной науки. В теории оперативно-разыскной деятельности выработано понятие «оперативная информация». Но информация в органах внутренних дел не носит только оперативно-разыскную природу или применение.

Информационные возможности подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка, ФМС, а также внутренних войск также значимы для выполнения задач МВД России.

Наглядным примером является расширение практики применения технических возможностей доступа сотрудников к ведомственным информационным ресурсам в рамках единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел (ЕИТКС).

Особенно наглядно зависимость информационных систем различных служб МВД России прослеживается в ходе комплексных мероприятий, в первую очередь в районах проведения контртеррористических операций.

Одновременное усложнение информации как по происхождению (например, возникла новая информационная среда – Интернет), так и по видовым связям в области охраны общественного порядка давно превысило возможные пределы осмысления и анализа для конкретного сотрудника.

Серьезной проблемой стало изменение соотношения информации, получаемой агентурным методом, аналитическим путем и по техническим каналам.

В последние годы аналитические методы увеличивают присутствие в общем объеме информационных технологий правоохранительных органов. Аналогичные процессы отмечаются в специальных и разведывательных службах, армии. И это не случайно.

В постиндустриальных странах главным трендом является то, что в общем объеме информации агентурный метод дает не более 5 %. Техническими методами получается до 30 % информации, при этом расширяется возможность использования космических аппаратных комплексов для получения необходимых данных о противнике. Но безусловным лидером следует признать аналитический метод получения оперативно-значимой информации (более половины от общего объема).

Отталкиваясь от этого, процентное соотношение аналитиков и оперативных работников в правоохранительных орга-

нах постиндустриальных государств определяется как 80 к 20.

Подобное построение абсолютно оправдано. Недавние события, связанные с ликвидацией руководителя крупнейшей террористической сети «Аль-Каида», по признанию спецслужб США, стали возможными исключительно благодаря работе аналитического подразделения.

Ресурсы подразделений, применяющих технические и агентурные методы работы, обеспечили необходимой информацией аналитика-направленца по конкретному объекту оперативного интереса.

На основе докладов аналитика руководство государства принимало решение на операцию. О роли аналитика-направленца свидетельствует и то, что он входил в число лиц, сопровождавших операцию от замысла до реализации.

Открыто признано: не спецназ, не оперативные сотрудники разведки, не агенты и не возможности специальных технических служб США и союзников, а именно аналитик стал главным героем указанных событий.

В России опыт постиндустриальных стран вполне применим. В этом смысле наиболее передовыми технологиями оснащаются Вооруженные силы России, которыми разрабатываются адаптированные к нашим условиям технологии сетцентричной войны⁵.

В недалеком будущем принципы сетцентричного противоборства и особенно его аналитической составляющей обязательно будут применяться и в правоохранительной деятельности.

В МВД России настало время и появилась возможность перехода на новую эволюционную ступень развития. И, на наш взгляд, это направление должно оцениваться как особый вид модернизации правоохранительной деятельности.

Необходимые возможности для этого есть. Аналитическая работа всегда присутствовала во всех уровнях управления органов внутренних дел. Наличие аналитических подразделений предусматривалось в департаментах и главках МВД России. В МВД России функционирует Главный информационно-аналитический центр (ГИАЦ), а в регионах – ИАЦ.

Намного хуже обстояло дело в территориальных органах внутренних дел, где на аналитическую работу, кстати, не всегда предусмотренную штатом, выделялись не самые лучшие сотрудники.

В настоящее время в органах внутренних дел на аналитическую работу на-

правляется минимальное количество сотрудников. Однако еще большей проблемой является то, что до сих пор большинство руководителей понятие «аналитик» понимают как «универсальный специалист по отчетам и документообороту».

Сотрудник-аналитик в принципе не рассматривается в качестве основного помощника руководителя в сфере выработки управленческого решения. Эта ошибка крайне отрицательно сказывается на информационно-технологическом развитии ОВД.

Аналитика, в недостаточной степени вовлеченная в создание управленческой информации, так и не стала движущей силой в управлении органами внутренних дел⁶. Общепризнанным недостатком действовавшей системы было создание огромных массивов информации при одновременных серьезных затруднениях в обмене, селекции и качественном анализе информации.

Показательным примером является дело битцевского маньяка Александра Пичушкина, признанного виновным в 48 убийствах и осужденного Мосгорсудом 29 октября 2007 г. к пожизненному лишению свободы.

Серийный убийца, совершавший жестокие преступления на протяжении многих лет, был разыскан в буквальном смысле по следам. Главная улика, позволившая разоблачить маньяка, была найдена с помощью служебно-разыскной собаки.

Совершенно очевидно, что при наличии аналитической проработки оперативной обстановки на относительно небольшой территории резонансное многоэпизодное преступление стало бы невозможным.

Вполне естественно, что эффективность ведомственной аналитики не была высокой главным образом в связи фрагментарностью и отсутствием единого построения. Еще одной причиной несовершенства прежних подходов к организации аналитической работы было определение оперативного сотрудника в качестве главного потребителя аналитической продукции.

Следующий существенный недостаток — это отсутствие специалистов-аналитиков. Даже в штатных аналитических подразделениях они всегда числились оперативным или инспекторским составом. И, надо признать, аналитиков для МВД нигде никто и никогда не готовил.

Кроме того, технология постоянного обеспечения управленческой информацией руководства органов внутренних дел не была должным образом отработана.

Говорить о действенности аналитической системы правоохранительных ор-

ганов в данном случае не приходится, так как системы самой не было. В такой обстановке крупные и, главное, результативные аналитические разработки могли носить только случайный характер.

К числу сбоев относилось оперативно-профилактическое мероприятие на объектах потребительского рынка, разработанное ГУБЭП МВД России в 2002 г. В результате мероприятий в 60 субъектах Российской Федерации в бюджеты различных уровней было доначислено около 10 млрд руб.

Замысел и проведение операции стали результатом нетривиального подхода к жалобе российского производителя обуви на проблему недобросовестной конкуренции в отечественной легкой промышленности.

На основе анализа ситуации была подготовлена докладная записка руководству Министерства внутренних дел России.

Распоряжением МВД России в мероприятия включались сотрудники центрального аппарата МВД и региональных подразделений.

Ежедневно обрабатывался огромный массив информации. На основе анализа данных, получаемых, что называется, в режиме онлайн, в кратчайшие сроки принимались необходимые управленческие решения. На объекты, где складывалась наиболее сложная ситуация, от центрального аппарата МВД России направлялись группы оперативных сотрудников. Литерное дело по операции, длившейся менее года, составило 11 томов.

Конечно, подобные позитивные всплески происходили не однажды. Беда в том, что они носили характер экстримов — иными словами, были несистемными.

Недостаточное развитие аналитического обеспечения ОВД негативно сказывалось на всех сторонах правоохранительной деятельности. В частности, скудность аналитического обеспечения была одной из причин правонарушений сотрудников⁷.

Проблема, выраженная в известном обращении «прекратить кошмарить бизнес», во многом порождена отсутствием в подразделениях практики аналитической проработки оперативной ситуации. Как следствие — руководитель подразделения не видит реальную картину и в принципе не может корректно поставить задачу подчиненным.

В свою очередь, оперативный сотрудник, действуя из необходимости заведения дела оперативного учета, но не зная конкретных параметров оперативной обстановки, работает в рамках своего видения решения и делает это не всегда безупречно.

В некоторых случаях в поиске «показателей» предпринимаются действия, которые прямо квалифицируются как преступления⁸.

Характеризуя причины преступлений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, руководитель Департамента собственной безопасности МВД России Ю. Драгунцов отметил: «Обладание определенной властью способен выдержать не каждый. Хроническая недофинансированность и непоследовательность политики развития органов правопорядка привели к ухудшению качества управления и ведомственного контроля. А сами сотрудники стали искать дополнительные источники самофинансирования для себя и своих семей в новой системе ценностей⁹».

В этой связи стоит по-новому посмотреть на методы оценки результатов оперативно-служебной деятельности ОВД.

Реальные действия по объективной оценке эффективности органов внутренних дел видятся не в отказе от количественных показателей «палочной» системы. Да это и невозможно. Всегда и при любых обстоятельствах «хорошим» сотрудником будет тот, кто раскроет больше преступлений, а «плохим» — соответственно принесший меньший результат.

Чтобы уйти от заблуждения в оценке обстановки, надо просто понять, что оперативный сотрудник не всегда может правильно выйти на проблему. Строго говоря, это не его функция, он должен получать от руководителя четко сформулированную задачу и обязан ее выполнять.

Таким образом, одним из самых серьезных недостатков прежней системы, резко снижающих качество управления, является отстраненность руководителя ОВД от аналитической проработки развития оперативной ситуации на территории (линии) обслуживания.

В формируемой российской полиции надо вооружить руководителя ОВД реальной картиной оперативной обстановки, прогнозом ее развития и конкретными предложениями по ее коррекции. А это и есть задача аналитики.

Например, в регионе увеличилось количество мигрантов, а также отмечены перебои с оплатой труда.

Вывод аналитического подразделения регионального УВД о возросшей вероятности роста уличной преступности и квартирных краж должен доводиться до руководителей районных подразделений в виде приказа руководителя ОВД в субъекте на

организацию работы в районных и городских ОВД на конкретный период времени.

В этом случае пресловутая «палка» становится показателем профессионального мастерства оперативного сотрудника.

Таким образом, при формировании российской полиции предстоит предпринять комплекс мер по наделению структурных подразделений аналитическими возможностями.

С учетом роста объемов обрабатываемых данных, актуальности, достоверности и важности информации резко поднят уровень требований к надежности аналитической составляющей управления органами внутренних дел.

Так, в п. 12 разд. II («Полномочия») Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» устанавливается, что МВД России формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов основные направления государственной политики в сфере внутренних дел и в сфере миграции.

Необходимость согласованности работы аналитических структур для своевременной выработки качественного аналитического продукта требует формирование соответствующей системы в органах внутренних дел.

В идеальном варианте аналитический кластер МВД России должен сопрягаться с аналитическими структурами правоохранительных органов и спецслужб, МЧС и Вооруженных сил России. Важно также создать контактные площадки с аналитическими структурами государственных и частных структур.

Особенностью предлагаемого построения является то, что аналитический кластер — нештатное формирование. Аналитический кластер — это органы аналитической деятельности, каналы обмена аналитической информацией в органах внутренних дел и сотрудники-аналитики.

Объединение аналитических структур полиции в специальный кластер преследует цели повышения отказоустойчивости ведомственной аналитической системы, придание ей способности работать в условиях нормальной и пиковой нагрузки, а в итоге — обеспечения должного уровня эффективности управления в органах внутренних дел.

Таким образом, для создания действительно эффективной системы аналитического обеспечения в органах внутренних дел

следует, во-первых, объединить возможности аналитических подразделений в единую схему — аналитический кластер, целью которой должно стать обеспечение управления органами внутренних дел, во-вторых, создать механизм принятия управленческих решений на основе аналитических документов и, в-третьих, сформировать систему подготовки аналитиков органов внутренних дел.

Отдельная проблема, требующая глубокого исследования, — управление информацией. И ее решение также за аналитическим кластером.

В этом ключе необходимо предусмотреть эшелонирование элементов аналитического кластера с определением уровня аналитической проработки вопросов и потребителя аналитических документов в центральном аппарате МВД России, научно-

исследовательских учреждениях, ОВД в субъектах Российской Федерации и территориальных (линейных) подразделениях.

Сегодня обеспечение общественного порядка, эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина, противодействие криминальным и нелегальным миграционным процессам невозможно представить без полноценного информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

В сложившихся условиях создание и функционирование аналитического кластера органов внутренних дел — задача самого ближайшего времени.

Без нового подхода к организации и применению аналитики в МВД России цель модернизации правоохранительной деятельности труднодостижима.

Литература и примечания

1. Сайт Кремлин.ру. Выступление Президента России Д. Медведева на расширенной коллегии МВД России 22 марта 2011 г., Москва.
2. Аналитика (от греч. *analytike* — «искусство анализа») — искусство расчленения понятий, начал, элементарных принципов, с помощью которых рассуждения приобретают доказательный характер. Этим понятием А. Аристотель обозначил раздел логической науки, посвященный строгим силлогистическим рассуждениям. По И. Канту, суть расчленения самой способности рассудка — выделяет «элементы чистого рассудочного познания, без которых вообще немислим ни один предмет». Аналитика — это когда, изучая общеизвестные факты, делаются выводы, выходящие за пределы этих фактов. По сути, на кончике пера выявляются новые факты.
3. Экспоненциальный рост — в математике экспоненциальное возрастание величины (возрастание в геометрической прогрессии), которая растет со скоростью, пропорциональной ее значению. Говорят, что такой рост подчиняется экспоненциальному закону. Это означает, что для любой экспоненциально растущей величины характерно, что чем большее значение она принимает, тем быстрее растет. Также это означает, что величина зависимой переменной и скорость ее роста прямо пропорциональны. Но при этом в отличие от гиперболической экспоненциальная кривая никогда не уходит в бесконечность за конечный промежуток времени.
4. Закон Мура — эмпирическое наблюдение, сделанное в 1965 г. Гордоном Муром (одним из основателей Intel). Мур высказал предположение, что число транзисторов на кристалле будет удваиваться каждые 24 месяца. При анализе графика роста производительности запоминающих микросхем им была обнаружена закономерность: появление новых моделей микросхем наблюдалось спустя примерно одинаковые периоды (18–24 мес.) после предшественников, при этом количество транзисторов в них возрастало каждый раз приблизительно вдвое. Гордон Мур пришел к выводу, что при сохранении этой тенденции мощность вычислительных устройств за относительно короткий промежуток времени может вырасти экспоненциально.
5. Это наблюдение стало называться законом Мура. Существует масса схожих утверждений, которые характеризуют процессы экспоненциального роста, также именуемых законами Мура.
6. Новая концепция ведения войн (*emerging theory of war*) разработана Офисом реформирования ВС секретаря обороны (Office of Force Transformation) под управлением вице-адмирала Артура К. Сибровски (Sebrowski). Она активно внедряется в практику ведения боевых действий США в Ираке и Афганистане, тестируется на учениях и симуляторах. Разработчики убеждены, что в ближайшем будущем эта теория «если не заменит собой традиционную теорию войны, то существенно и необратимо качественно изменит ее».
7. Сетевая теория войны основана на фундаментальном делении циклов человеческой истории на три фазы — Аграрная, Промышленная и Информационная эпохи, каждой из которых соответствуют особые модели стратегии. Этим эпохам строго соответствуют социологические явления — пре-модерн, модерн и постмодерн. Информационная эпоха — это период постмодерна, который проходит сегодня, когда развитые общества Запада (в первую очередь США) переходят к качественно новой фазе.
8. Теория сетевых войн представляет собой модель военной стратегии в условиях постмодерна. Как модели новой экономики, основанные на информации и высоких технологиях, сегодня доказывают свое превосходство над традиционными капиталистическими и социалистическими моделями Промышленной эпохи, так и сетевые войны претендуют на качественное превосходство над прежними стратегическими концепциями Индустриальной эпохи (модерна). Теория сетевых войн представляет собой перенос основных моментов постмодернистского подхода на сферу военной науки.
9. Под управленческой информацией понимается совокупность сведений, о процессах, протекающих внутри организации и в ее окружении, уменьшающих неопределенность управления и принятия решений.
10. За 12 месяцев 2010 г. в МВД России к дисциплинарной ответственности привлечены 33 653 сотрудника, допустивших правонарушения, в том числе 8027 — за незаконный или необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, 11 127 — за нарушение порядка и сроков рассмотрения сообщений о преступлении, 2332 — за незаконное или необоснованное приостановление предварительного следствия (дознания).
11. По данным ДСБ МВД России, в 2010 г. количество сотрудников, совершивших должностные преступления, по службам выглядит следующим образом: криминальная милиция — 623, милиция общественной безопасности — 1714, следствие — 116, тыл — 40.
12. Официальный сайт МВД России. Интервью РИА Новости Ю. Драгунцова: «Департамент собственной безопасности МВД России продолжает вести работу по очищению рядов органов внутренних дел». 15 февраля 2011 г.

УПРАВЛЕНИЕ И АНАЛИТИКА: СЕТЕЦЕНТРИЧНЫЙ ПОДХОД

Забузов О.Н.*

The article analyzes the theoretical approaches to the concepts of «information and analytical support», «information-analytical work» and «expert analytical support».

The basics of network-based approach to managing an analytic activity, and various kinds of information-analytical support.

The results of the study the concept of «network-centric», and determining its position and role in the management of intelligence.

За последнее время в отечественной науке, причем в различных отраслях ее знаний, проведено достаточное количество диссертационных исследований по проблематике информационного обеспечения.

Также можем заметить, что появляются работы, затрагивающие проблематику экспертно-аналитического обеспечения. Причем спектр работ достаточно широк — от естественно-научных отраслей знаний до сугубо гуманитарных. Наибольшее число работ сосредоточено в таких проблемных зонах, как информационно-аналитическое обеспечение¹, информационно-аналитическая деятельность² и экспертно-аналитическое обеспечение³.

Остановимся на первой проблемной зоне — *информационно-аналитическое обеспечение*.

Так, по мнению доктора экономических наук Т.В. Федорович, ее авторский подход к трансформации информационно-аналитического обеспечения участников корпоративных отношений основан на интеграции функционально-управленческой методологии и методологии создания корпоративной ценности.

В этой связи концепция трансформации информационно-аналитического обеспечения — это система конструктивных принципов управленческой деятельности, основанная на системном, процессном, комплексном, синергетическом и критериальном подходах, включающая совокупность характерных методов, функций и положений и нацеленная на информационные потребности участников корпоративных отношений.

Доктор педагогических наук А.Л. Галиновский, исследуя особенности подготовки кадров высшей квалификации в ас-

пирантуре инженерного профиля, сводит термин «обеспечение» во многом к понятию «сопровождение»⁴.

Ученый Л.А. Терентьев, изучая специфику информационно-аналитического обеспечения процесса управления здоровьем и качеством жизни, не приводит толкование понятия «информационно-аналитическое обеспечение». Однако одним из этапов его работы являлось создание программного комплекса информационно-аналитического обеспечения управления качеством жизни и здоровьем населения на муниципальном и региональном уровнях.

Среди функций информационно-аналитического обеспечения им выделяются следующие:

- автоматизация сбора и хранение первичной информации;
- создание базы данных объективных и субъективных показателей;
- аналитическая обработка информации;
- формирование и представление информационно-аналитических материалов по результатам мониторинга;
- обеспечение устойчивой и непрерывной обратной связи в контуре управления;
- обеспечение информационного взаимодействия субъектов информационных отношений в системе мониторинга.

Как видно из перечисленных функций, здесь явно прослеживаются действия, направленные на обработку информации и ее использование в интересах субъектов управления.

Резюмируя, отметим, что учеными достаточно широко трактуется понятие «информационно-аналитическое обеспечение». Спектр широк, начиная от мани-

* Кандидат политических наук.

пуляций с информацией в интересах субъекта управления и отождествляя понятие «информационно-аналитическое обеспечение» с самим управлением.

Достаточно интересна для анализа вторая зона — *информационно-аналитическая деятельность*.

К примеру, исследователь В.И. Фомин под информационно-аналитической деятельностью понимает извлечение из всего разнообразия информации, представленной в виде знаковой системы, интересующих исследователя компонентов, представление их в удобной для восприятия форме и последующей предметной интерпретации (анализе)⁵.

Иными словами, исследователем делается акцент на извлечении интересующей информации и ее анализе — без определения целевого предназначения результатов этого анализа.

Доктор технических наук Е.Л. Иванилов отмечает, что в современных условиях возрастают требования к системам поддержки принятия управленческих решений в информационно-аналитической деятельности. А именно: сокращаются сроки представления данных руководителю, увеличивается количество факторов, которые необходимо учитывать при принятии решений, предъявляются повышенные требования к оперативности управления изменениями целей, стратегий и формированию управляющих воздействий⁶.

То есть Е.Л. Иванилов увязывает управленческие решения и информационно-аналитическую деятельность. Именно на такого рода деятельности, по его мнению, должны базироваться управленческие воздействия.

Как видно из анализа этих двух подходов, один из них можно назвать широким, то есть без определения субъекта предоставления информации. Второй, узкий, — привязанный исключительно к руководителю, управляющему воздействию, управлению.

Третья проблемная зона — *экспертно-аналитическое обеспечение*. Эта проблематика активно разрабатывается в отечественной науке⁷.

Кандидат политических наук М.Г. Макарычева при исследовании современной внешней политики США под экспертно-аналитическим обеспечением российского направления внешней политики США понимает совокупность дискурсивных стратегий, лежащих в основе фор-

мулирования дипломатической, экономической и военно-стратегической линии поведения США в отношении России⁸.

Можно отметить, что автором выделяется два ключевых момента.

Во-первых, дискурсивность, то есть наличие различных аргументированных мнений и возможность выбора из них.

Во-вторых, стратегическая линия поведения по отношению к какому-либо политическому актору — в частности, России.

Доктором наук Ф.Г. Милых при разработке экспертно-аналитической концепции управления инновационным развитием промышленных предприятий предлагаются следующие составляющие:

- 1) баланс стратегических и тактических управленческих решений по вертикали — уровням управления и горизонтали — приоритетности политик;
- 2) сочетание и преемственность трех видов моделей управления инновационным развитием — когнитивных (концептуальных), информационных (экспертно-аналитических) и моделей управления (теоретико-игровых);
- 3) экспертно-аналитический подход к моделированию и прогнозированию приоритетов стратегических и тактических политик;
- 4) количественная оценка факторов риска принятия решений в условиях неопределенности, основанная на концепции риска как ресурса;
- 5) рациональное сочетание иерархических экспертно-аналитических моделей, предполагающих соподчиненность уровней иерархии и независимость элементов на каждом уровне, и сетевых экспертно-аналитических моделей, определяющих взаимодействие элементов на любом уровне иерархии, а также наличие обратных связей.

Иными словами, составляющие такой концепции не отменяют определение, приведенное исследователем М.Г. Макарычевой, а лишь дополняют и расширяют его. Новационным можно назвать и такие составляющие этой концепции, как наличие и рациональное сочетание горизонтальных и вертикальных связей различных экспертно-аналитических моделей, тактических и стратегических управленческих решений. Или, по-другому, есть основания говорить о взвешенной, сбалансированной модели управления.

Как видно, экспертно-информационно-аналитическое поле российской науки тесно связано с таким понятием, как «управление». Причем ряд авторов отводят место управлению как внутри самого процесса экспертно-информационно-аналитической деятельности/обеспечения, так и основе управления, в интересах которого такой вид деятельности/обеспечения осуществляется. Отдельные авторы при разработке различного рода экспертно-аналитических концепций отводят место и для рационального сочетания иерархических экспертно-аналитических моделей и сетевых экспертно-аналитических моделей, определяющих взаимодействие элементов на любом уровне иерархии, а также наличие обратных связей.

Управление в современном обществе осуществляется все более сложными механизмами и системами. Среди них весьма значительное место занимают информационные средства, формы и методы. А с началом фактически всеобщего распространения информационных технологий основной частью элиты информационного социума становятся его члены, так или иначе участвующие в формировании общественного сознания. Не является исключением и экспертно-информационно-аналитическая деятельность/обеспечение. Любой вид управления становится все более зависим от информации, информационного фактора, что является объективной закономерностью эпохи глобализации в XXI в.

В то же время важно отметить, что сами технологии, и информационные в частности, полагаем, никуда не ведут конкретного человека. Само общество изменяет технологии, но не наоборот, а технология лишь очерчивает границы человеческих возможностей и затрат ресурсов⁹. Тем самым трансформация самого общества детерминирует все более активное внедрение в повседневную жизнь иных принципов социальных взаимоотношений, управления в том числе.

Как отмечает в своем исследовании кандидат философских наук Н.И. Бритвин, одним из принципов управления современного общества стал так называемый сетевой принцип. В рамках современного развития общества основой сетевого принципа ведения хозяйственной деятельности, как известно, стали транснациональные компании (ТНК). Сетевой принцип управления в ТНК позволяет им быть устойчивыми в своей деятель-

ности в различных странах и регионах мира, динамично развиваться и быть достаточно гибкими практически в любых социально-политических и экономических условиях.

К примеру, американский политолог Анн-Мари Слотер, в своей книге «Сети и государства в мировой политике» в основном говорит не о сетях негосударственных акторов, а о сетях, состоящих из государств и создающихся самими государствами. Ключевыми понятиями концепции Слотер служат термины *networks* («сети») и *disaggregated state*. Последнее понятие, по ее мнению, является основным. Его можно перевести как «фрагментированное государство», то есть государство, утрачивающее свою исходную внутреннюю цельность из-за того, что совокупность его функций дробится, мельчает и делится между самим государством и негосударственными субъектами, становясь в этом смысле фрагментарными, а не цельными, как прежде.

Участвуя в жизни сетей, государства вольно или невольно отдают этим сетям частицы себя самих — своей власти, своих полномочий и ресурсов. Сети оплетают всевозможными путями государственные институты разных стран, обеспечивая их взаимодействие. В его ходе происходит взаимопроникновение полномочий государств вне традиционных межгосударственных отношений, так сказать, поверх или помимо них. В итоге институты государств растворяются в различных интернациональных сетях и де-факто функционируют автономно от собственного государства¹⁰.

Некоторые авторы пишут о так называемых процессах формирования несистемных социальных сетей¹¹. То есть сетях самоорганизующихся, или, иными словами, построенных на синергетических принципах.

Так, по мнению Е.С. Алексеенковой, возникающие несистемные сети являются, так сказать, попыткой восстановления «реальной власти» в пределах собственных границ, то есть власти, легитимность которой имеет когнитивные основания. Или — по-другому — «реального управления».

Эти когнитивные основания представлены образами и смыслами, имеющими сходную природу, — это всегда апелляция к более мощным интеграторам, нежели те, которые используются современным либеральными институтами.

В основе процесса формирования не-системных социальных сетей лежит тезис о том, что несистемные сети формируются, как правило, в условиях, когда происходит утрата доверия по отношению к государственной власти и проникновение государства в частную сферу членов общества начинает восприниматься не как легитимная власть, но как структурное насилие¹².

Резюмируя, можем отметить, что если сетевые организации созданы при участии официальных институтов управления, то есть вероятность и создания так называемых несистемных сетей.

По мнению ученого Ю.Ф. Поповой, сетевой подход основан на сочетании логики и интуиции. Сети возникают и развиваются не как результат долгосрочного стратегического плана, а в процессе взаимодействий рыночных субъектов. Акцент переносится с индивидуального стратегического планирования на выработку коллективных стратегических решений в процессе тесного взаимодействия с сетевыми партнерами, в качестве которых выступают рыночные субъекты (покупатели, поставщики, конкуренты и т.п.).

По мнению автора, сетевой принцип управления опирается не только на холодный прагматизм, но и на подсознательные, не всегда понятные человеческому уму базисы.

В зависимости от подхода к формированию и развитию различают два типа сетей – стратегические сети (кибернетический подход) и эволюционные сети (синергетический подход).

Основными характеристиками эволюционных самоорганизующихся сетей являются долгосрочность взаимоотношений и устойчивость связей. Критерием отнесения сетей к группе стратегических является наличие управляющей подсистемы (центральной фирмы), которая обеспечивает согласованность целей и действий сетевых агентов¹³. Здесь автор не исключает координирующей роли в управлении сетевыми акторами и иерархических принципов управления.

Сторонники сетевой позиции, избегая жестких идеологических определений, подчеркивают, что сетевая/поточная организация ныне важнее отдельных структурных единиц, заключая даже, что потоки важнее организации, что именно они и есть базовые единицы неформальной глобальной экономики¹⁴. Среди этих сторонников можем отметить ведущих

мировых ученых современности: М. Олброу, У. Бек, А. Турэн, Б. Сمارт и др.

В настоящее время полемика развивается не только вокруг теоретических вопросов. В экспертном сообществе активно обсуждается проблема организации управления и руководства в институтах современного общества. Стоит также задаться вопросами: будет ли наличествовать на однородном уровне управление? Где должно стоять звено управления в этом уровне? Должно ли оно стоять на одном уровне или выше/ниже? Если звено управления будет стоять ниже/выше, то это получается тогда не сеть! И соответственно не сетевой принцип управления.

В результате руководства – вследствие иерархической организации власти – структуры высшего уровня приводят деятельность всех нижестоящих в соответствие со своим политическим замыслом, направленным на достижение поставленной цели¹⁵. То есть управление многими авторами связывается исключительно с таким понятием, как «иерархичность». Иными словами, по мнению доцента В.К. Белозерова, управление, впрочем, как и руководство, подразумевает иерархию. В связи с этим такое понятие, как «сетевое управление», или «сетевой принцип управления», лишены логики. В сети нет иерархии, значит, и нет управляющего звена, а следовательно, нет управления! По нашему мнению, получается именно так.

Одна из самых иерархичных структур любого общества – это ее армия. Построенная на принципах единоначалия, она представляет собой достаточно жесткую систему вертикального управления с такими элементами иерархического управления, как единоначалие, приказ и др.

Но тенденции современных армий в привнесении в систему управления войсками сетевых основ имеют место быть во многих странах мира¹⁶. Более того, Пентагон уже почти в течение 10 лет планирует некоторые сдвиги в стратегии планирования войн, основываясь именно на сетевых принципах¹⁷.

Какое же место таким элементам отведено в современной системе управления вооруженными силами и отведено ли вообще?

Так, учеными С. Паршиным и Ю. Кожановым исследованы рамки создания теоретической базы, обосновывающей основные принципы управления вооруженной борьбой в информационную эпо-

ху, в США была разработана концепция «Сетецентричная война» (Network Centric Warfare – NCW; СЦВ). Сетецентричность – новая военная доктрина вооруженных сил США, предполагающая качественное повышение боевых возможностей всех родов войск при проведении совместных операций или боевых действий за счет резкого улучшения информированности распределенных в географическом пространстве частей и подразделений, приданных сил и средств, отдельных бойцов на поле боя.

Разумеется, это требует передачи не просто тактической информации, но самой свежей оперативной (или – шире – меняющейся во времени) информации, погруженной в единый географический, тактический и навигационный контекст. Данный подход известен как принцип Situational Awareness и реализуется через активное насыщение войск информацией, получаемой с различных сенсоров, датчиков и разведывательных комплексов, включая авиационные и космические, с возможностью получения «абонентом» сети необходимой ему информации по требованию – аналогично тому, как в сети Интернет доступ к информации осуществляется путем перехода по гиперссылке. Это позволяет децентрализовать и ускорить циркуляцию информации, повысить оперативность выработки решений и их качество, а также открывает перспективу появления принципиально новых тактических приемов и в целом повышает динамику боевых действий в сравнении с гипотетическим противником, необходимость сетецентричности еще не осознавшим¹⁸.

Так, изучение опыта вооруженных конфликтов конца XX – начала XXI столетия привело даже к возникновению в определенных кругах западной военной науки мнения о том, что веками устоявшееся представление о роли командования и оперативного управления для современных условий претерпевает кардинальные изменения. По взглядам ряда военных ученых ведущих зарубежных стран, традиционное иерархическое командование и оперативное управление сохраняют свою актуальность лишь в вооруженных силах, состояние и деятельность которых характеризуются ограниченностью коммуникационного пространства, консерватизмом в соблюдении военных традиций и применении предшествующего боевого опыта.

В частности, ученые С. Паршин и Ю. Кожанов делают соответствующие выводы.

1. Концепция «Управление ведением боевых действий на основе единого информационно-коммуникационного пространства» (концепция «Сетецентричная война») является именно концепцией управления, а не концепцией ведения войны и, по сути, отражает технологические подходы к реализации концепции объединенности управления ВС США. Ее главный аспект – изменение содержания, функций командования и оперативного управления войсками (силами). При этом быстрота (оперативность) управления и самосинхронизация систем управления являются сутью изменившегося процесса управления.
2. Сложность обеспечения национальной безопасности в современных условиях и необходимость адекватного реагирования на возникающие в этой области проблемы, по взглядам ведущих экспертов США, превзошли не только теоретические модели принятия решений, но и способность даже лучших командиров управлять этими сложными условиями. Данные факторы обусловили то обстоятельство, что традиционная иерархия более не может рассматриваться как оптимальная модель организации управления для военных ведомств.
3. Традиционные принципы, а также практика командования и оперативного управления претерпевают эволюционные изменения, обусловленные характером угроз, особенностями применения войск (сил) в современных условиях и прогрессом в развитии информационных технологий. Помимо возможностей, определяемых условиями выполняемых задач, войска (силы) информационной эпохи должны обладать двумя основополагающими свойствами: функциональной совместимостью (интероперабельностью) их элементов и способностью к быстрой структурно-функциональной адаптации к этим задачам.
4. Единое информационно-коммуникационное пространство выступает неотъемлемым компонентом успешного внедрения организационных решений в области управления объединенными войсками (силами) в информационную эпоху.

5. Представление о совершенствовании системы управления только как о внедрении высокотехнологичных решений в сфере технического оснащения вооруженных сил является ошибочным и обусловлено главным образом консерватизмом в применении технократических подходов индустриальной эпохи к обеспечению национальной безопасности. Это лишь подтверждает актуальность известного афоризма знаменитого английского военного историка лорда Б.Г. Лиддл-Гарта: «Единственная вещь, которая еще сложнее, чем привить новую идею уму военного, — это вытравить старую идею».
6. Эволюционные процессы являются относительно медленными. Революция в военном деле свершилась, однако во многих направлениях внедрение ее достижений проходит достаточно медленно, что объясняется недостаточным пониманием особенностей формирования пространства безопасности в информационную эпоху — даже в среде американского командования, являющегося активным сторонником новых идей и концепций.
7. Теория без практики мертва, а это означает, что американцы не спешат внедрять ее постулаты в практику деятельности войск без осуществления комплексной целевой программы экспериментирования, призванной объективно проверить выводы теоретических исследований.

Таким образом, самый главный вывод о сути трансформации вооруженных сил США состоит в том, что «Сетецентричная война» в основе своей не отождествляется с развертыванием новых физических инфокоммуникационных сетей; она также не связана ни с обеспечением взаимодействия отдельных людей, ни с формированием единой картины знаний об оперативной обстановке на поле боя. В действительности она отражает изменение взглядов на принципы и функции процессов управления, которые могут быть реализованы с помощью новейших информационных технологий.

Этому выводу (с несколько иным подходом) противостоит кандидат военных наук В.А. Саксонов. Им, в частности, отмечается, что «речь идет об информационно-управляющих системах, именуемых также сетецентричными»¹⁹. То есть автором сетецентричность отождест-

вляется с технической стороной этой проблемы.

По мнению профессора И.А. Шеремета, концепция «Сетецентричная война» представляет собой сложившуюся в последние пять—семь лет в США систему взглядов на военно-техническое обеспечение и ведение боевых действий в условиях тотальной компьютеризации сил и средств вооруженной борьбы. Как отмечается И.А. Шереметом, особенность концепции СЦВ среди многих других, не менее магистральных направлений состоит в ее системообразующем характере, в том, что это не столько локальный научно-технический прорыв, сколько новый образ мышления в области системотехнического синтеза и применения сложных боевых систем. Именно в таком качестве и имеет смысл анализировать возможности использования элементов концепции СЦВ в наших интересах.

Иными словами, разброс во мнениях о сущности сетецентричности колеблется в очень широких пределах — от чисто технических (технологических) основ создания сетецентричной системы до ментальных основ и подходов в принципиально иных процессах управления.

Нами рассмотрены три принципиально разных подхода в определении понятия «сетецентричность», используемых в вооруженных силах США.

Различные нововведения в гражданскую (невоенную) часть общества приходят из военной сферы, как, впрочем, и наоборот — из невоенной в военную. Парадигма сетецентричности, впервые предложенная американскими военными, находит свое место и в гражданской сфере социума. В частности, учеными-экономистами Л.Ф. Никулиным и Е.Л. Кусаевой из Российской экономической академии имени Г.В. Плеханова при определении факторов эффективного развития российской экономики дается отсылка на принцип сетецентричности.

Сетецентричность подразумевает под собой не только сеть, но и элементы иерархии. Мы придерживаемся именно такой позиции. Не может в системе военного, государственного или иного управления лежать исключительно сетевой принцип — во всяком случае, пока.

Если идею сетецентричности представить в графическом виде, то, на наш взгляд, это будет выглядеть следующим образом (рис.).

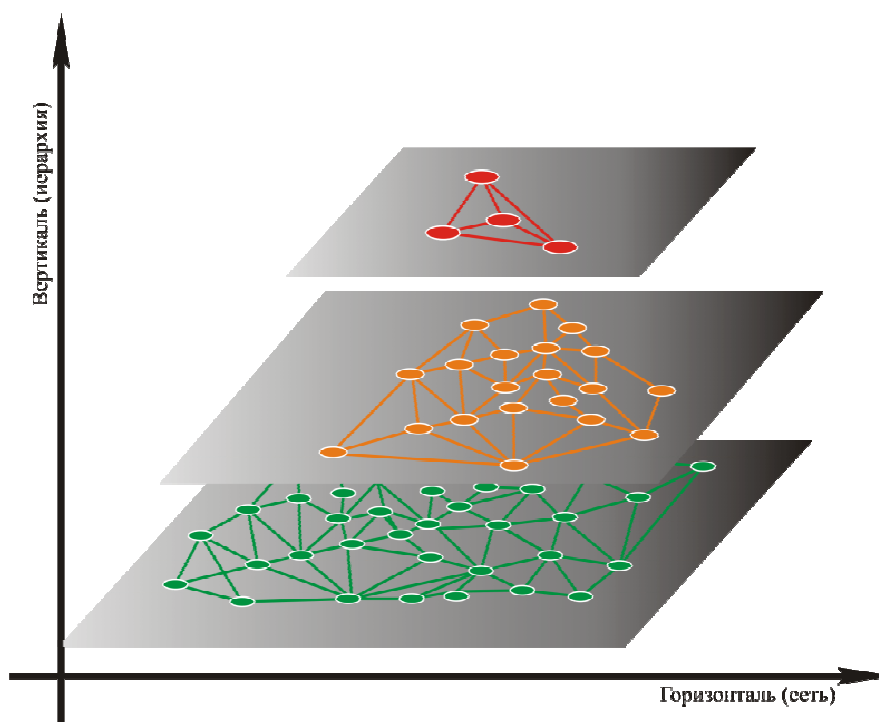


Рис. **Вариант модели сетецентричности**

То есть в этой модели присутствует и элемент иерархичности, и элемент сети. Именно так, на наш взгляд, будет выглядеть модель сетецентричности как самого общественного устройства, так и регулирования общественных отношений. В полной мере этот вывод распространяется и на сферу аналитики.

Стоит также заметить, что не может существовать единственного и универсального подхода — и каждое общество на том или ином историческом отрезке ищет и находит свое решение на вызовы времени, опираясь на культуру, имеющиеся ресурсы, историческую память и коллективный опыт общества. Информационная эпоха принесла с собой новые вызовы и возможности, которые в настоящее время проецируются на общество²⁰. В XXI в., когда сеть Интернет стала не только информационной, но и социальной реальностью, появляется настоятельная необходимость в адаптации стиля и методов организации управления к требованиям новых времен.

Сетецентричность призвана своей ролью уйти от излишней жесткости в системах управления, в то же время создавая определенное равновесие между иерархичностью и сетью горизонтальных взаимодействий. В экспертном сообществе

при этом должно создаваться множество сетей взаимодействий и обменов, в которых циркулируют и распределяются информация, знания, опыт, что исключает появление вакуума или сверхнапряжения в системе выработки и принятия решений.

Идеальным вариантом должен быть поиск и нахождение баланса между принципами единоначалия в жесткой иерархии формальных организаций и сетью горизонтальных взаимодействий, которые не формализуются или слабо формализуются, оставляя свободу действий при принятии решений.

Сама сетецентричность главным образом не должна отождествляться исключительно с развитием инфокоммуникативных технологий и сетей. В действительности она должна изменять сознание людей во взглядах на принципы управления и их функционирование. Старые принципы управления исчерпали себя, исключительная строгая иерархичность в современных обществах отходит на второй план.

Важнейшим краеугольным элементом при этом должна быть сетецентричность, которая становится императивом наступающих времен и откликом общества на вызовы информационной эпохи.

Литература и примечания

1. Федорович Т.В. Концепция трансформации информационно-аналитического обеспечения в системе управленческого учета корпоративных образований: автореф. дисс. ... д.э.н. Новосибирск, 2009. С. 43; Галиновский А.Л. Информационно-аналитическое и методическое обеспечение подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре инженерного профиля: автореф. дисс. ... д.п.н. М., 2008. С. 37; Терентьев Л.А. Информационно-аналитическое обеспечение процесса управления здоровьем и качеством жизни населения региона: автореф. дисс. ... д.м.н. М., 2010. С. 51 и др.
2. Фомин В.И. Развитие содержания подготовки к информационно-аналитической деятельности на основе семиотического подхода: автореф. дисс. ... д.п.н. М., 2009. С. 51; Иванилов Е.И. Компьютерные технологии поддержки принятия решений в информационно-аналитической деятельности: автореф. дисс. ... д.т.н. М., 2009. С. 47 и др.
3. Макарычева М.Г. Российское направление современной внешней политика США (политические проблемы и экспертно-аналитическое обеспечение) автореф. ... д.п.н. Нижний Новгород, 2007. С. 50; Милых Ф.Г. Экспертно-аналитический подход к управлению инновационным развитием промышленного предприятия: автореф. дисс. ... д.э.н. М., 2009. С. 45 и др.
4. Галиновский А.Л. Информационно-аналитическое и методическое обеспечение подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре инженерного профиля: автореф. дисс. ... д.п.н. М., 2008. С. 3–6.
5. Фомин В.И. Развитие содержания подготовки к информационно-аналитической деятельности на основе семиотического подхода доктора педагогических наук. М., 2009. С. 27.
6. Иванилов Е.И. Компьютерные технологии поддержки принятия решений в информационно-аналитической деятельности: автореф. дисс. ... д.т.н. М., 2009. С. 3
7. Грачев С.И. Контртерроризм: базовые концепты, механизмы, технологии: автореф. дисс. ... д.п.н. Нижний Новгород, 2008. С. 59; Исмаилова Ш.Т. Информационно-аналитические основы управления реализацией строительных проектов: методология и практика эффективного применения: автореф. дисс. ... д.э.н. Махачкала, 2008. С. 46; Милова В.М. Разработка экспертно-аналитического метода оценки качества образовательных систем: автореф. дисс. ... к.т.н. М., 2007. С. 19 и др.
8. Макарычева М.Г. Российское направление современной внешней политика США (политические проблемы и экспертно-аналитическое обеспечение): автореф. ... к.п.н. Нижний Новгород, 2007. С. 5.
9. Гольчев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России: автореф. дисс. ... к.п.н. М., 2006. С. 19–20.
10. Anne-Marie Slaughter. A New World Order. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004. P. 341.
11. Алексеенкова Е.С. Взаимодействие социальных сетей и государства в итальянской политике XX в.: автореф. дисс. ... к.п.н. М., 2009. С. 8.
12. Алексеенкова Е.С. Взаимодействие социальных сетей и государства в итальянской политике XX в.: автореф. дисс. ... к.п.н. М., 2009. С. 21.
13. Попова Ю.Ф. Сетевая концепция управления межфирменными отношениями на промышленных рынках: автореф. дисс. ... д.э.н. СПб., 2010. С. 15, 19.
14. Bartelson J. Three Concepts of Globalization // Intern. Sociology. L., 2000. Vol 15. P. 191.
15. Белозеров В.К. Руководство вооруженными силами: к осмыслению основных понятий // Авраамиевские чтения: сборник научных статей. Вып. V. Смоленск: Универсум, 2008. С. 193–197.
16. Alberts, D.S., Garstka, J.J., Stein, F.P. Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority, CCRP Publ., 2000. P. 284.
17. Shanker T. Pentagon to Outline Shift in War Planning Strategy // The New York Times. 2009, 22 June.
18. Сетевая концепция АН-64D Apache впервые поднялся в воздух [Электронный ресурс] // Информационный интернет-канал: [web-сайт] www.rsci.ru/smi/?id=14474 (05.04.11).
19. Саксонов В.А. Новое оружие XXI века // Независимое военное обозрение. 10 августа 2007 г.
20. Геостратегия морских и континентальных держав-II [Электронный ресурс] // Livejournal: [web-сайт] <http://ar-vest.livejournal.com/92291.html>.

ИНФОРМАЦИОННАЯ АНАЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (БАЗОВЫЕ ПРЕДМЕТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ)

Петров В.К.*

On the agenda the problem of the scientifically-grounded transformation of all system of development of the administrative decisions including preparation of information – analytical workers, creation of a modern scientific, expert and information – analytical infrastructure of system of public service, and also the organization of effective coordination between its various departments and establishments, professional scientific and expert community has left.

Мир усложняется. Неопределенность возрастает. Учащаются кризисы, все отчетливее проявляется тяжесть их последствий. Мир хаоса или хаос мира. Что ждет человечество впереди, в краткосрочной и длительной перспективе? Прошли мы или не прошли точку невозврата? Эти и другие вопросы занимают ученых, ответу на них посвящаются тома исследований. Мир настоятельно требует глубины и объективности осмысления происходящего, качественного анализа и прогноза, грамотных решений. Перефразируя известное изречение В.И. Ленина можно сказать: анализ, анализ и еще раз анализ.

Институализация аналитической деятельности, обогащение ее современным научным инструментарием, глубокое проникновение в психологию мышления, познание интеллектуальных возможностей человека — все это и многое другое крайне важно, если мы действительно хотим не только выжить в этом мире, но и успешно развиваться, конкурировать на равных с ведущими мировыми державами. Мир в целом и Россия в частности остро нуждаются в качественном управлении и прогнозе.

Мировой финансово-экономический кризис кардинально изменил спектр управленческих задач, условия, в которых приходится их решать. Это отчетливо видно на примере современной России, стремящейся минимизировать его последствия. Обострились проблемы обеспечения безопасности социума и государства. Возникла потребность в создании целостной системы раннего выявления и распознавания возникающих угроз, разработки механизмов их парирования, локализации последствий (события в Японии тому яркое подтверждение). На по-

вестку дня вышла задача научно обоснованной трансформации всей системы выработки управленческих решений, включающей подготовку информационно-аналитических работников новой генерации¹, создание современной научной, экспертной и информационно-аналитической инфраструктуры системы государственной службы, а также организацию действенной координации между ее различными ведомствами и учреждениями, профессиональным научным и экспертным сообществом.

В механизме государственного управления, в том числе в сфере безопасности, значительно возросла роль экспертно-аналитического обеспечения управленческих процессов, разработки понятных и легковычисляемых критериев, показателей и индикаторов достижения поставленных целей, вариантов рационального, экономного и эффективного их ресурсного обеспечения, оценки результативности государственных расходов.

Государственная служба призвана обеспечить реализацию функций государства, направленных на обеспечение целостности и условий эффективной жизнедеятельности страны. Вся ее практическая деятельность связана с предупреждением и преодолением сущностных отклонений, с которыми гражданское общество справиться не может, как в социальной жизни, так и в природно-техногенной среде. Необходимость решения этих непростых задач предопределяет и выделение функций государственной службы.

Важнейшей из них является *информационно-аналитическая функция*, имеющая целью диагностику происходящих в обществе процессов: выявление фактов отклонений или признаков их формирова-

* Заместитель главного редактора журнала «Политическое образование», кандидат философских наук.

ния, исследование причин и условий их генезиса, изучение в целях использования спонтанно образующихся факторов противодействия социальным дисфункциям, а также природным и техногенным катаклизмам. Именно результаты информационно-аналитической деятельности должны быть в основе осмысленного стратегического целеполагания и формирования перспективных планов развития и обеспечения безопасности социальных объектов, включая опасные технологические производства, выступать одним из решающих условий действий органов государственной власти на опережение, предотвращение угроз устойчивому развитию государства, качественное решение задач управления.

О повышении значимости информационно-аналитической деятельности в системе государственной службы красноречиво свидетельствуют изданные в последние годы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации законодательные акты.

Так, в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574) впервые в самостоятельную категорию выделены должности помощников и советников руководителей государственных органов, призванных непосредственно заниматься организацией информационно-аналитической работы. Вопросы реализации служащими государственной службы информационно-аналитической функции (включая информационно-справочную, экспертно-консультационную, аналитическую, интеллектуальную, а в ряде случаев и психологическую поддержку лица, принимающего решение) прописаны в Рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах (письмо Минздравсоцразвития от 10 августа 2005 г. № 3855-ВС).

Таким образом, впервые в новейшей истории России четко и ясно поставлена задача выделения в госаппарате лиц, непосредственно занимающихся выработкой стратегических решений. И это не случайно, поскольку стратегическое целеполагание (наряду с антикризисным управлением) является важнейшим элементом политического управления.

Качественное политическое управление невозможно без разработки мысленного плана-образа нового состояния социального объекта (модели), доказательства его оптимальности, аргументированного обоснования его необходимости и возможности, а также без технологии движения к этому плану-образу с формулировкой последовательности целей.

Комплекс информационного и информационно-аналитического обеспечения управления (в особенности стратегического) должен включать в себя²:

- научное, инновационное обеспечение целеполагания, прогноза, планирования, контроля, прежде всего в сфере безопасности;
- информационные коммуникации (деловая коммуникация, осуществление финансовых операций, электронный документооборот, корпоративные информационные сети, Интернет, факсимильная связь и т.д.);
- статистику, отчетность, базы данных;
- системы обеспечения безопасности и защиты информации и государственной тайны;
- системы обеспечения конкурентных преимуществ, информационное продвижение политических решений и деловых процессов во внутреннем и внешнем информационном пространстве;
- системы управления информационными потоками и т.д.

Таким образом, можно утверждать, что политическое управление и управление рисками основаны на создании и устойчивом функционировании информационно-аналитических систем, систем поддержки принятия управленческих решений. Практика использования подобных систем показала, что они должны отвечать ряду стандартов³:

- 1) полностью поддерживать миссию политико-управленческого субъекта на конкретном временном этапе;
- 2) обеспечивать прорыв в приоритетных направлениях деятельности властных структур;
- 3) строиться на новейших достижениях в области информационных технологий и обеспечивать системную целостность;
- 4) обеспечивать открытость и доступность информационных ресурсов широкому кругу заинтересованных лиц при одновременном обеспечении требований информационной безопасности;

- 5) функционировать в правовом поле с соблюдением цивилизационных отношений между субъектами единого информационно-политического пространства.

Политическое управление предполагает особый способ использования информации и обмена ею, а потому именно владение и распоряжение информацией становятся ключевым вопросом властных полномочий в условиях институциональной организации достижения политических целей государства. Важно отметить, что информационно-аналитическая деятельность в государственной службе основана на технологии перевода информации из неофициальных каналов коммуникации в официальные, управленческие, из дискриптивного (не функционального) состояния информации в прескриптивное (инструментальное), то есть способствует переводу ее на язык социально-политических технологий. Без этого разрыв между количеством производимой в современном обществе информации и объемом ее реального использования, обеспечивающим принятие адекватных управленческих решений, будет непрерывно возрастать.

В определенной мере можно утверждать, что именно информационно-аналитическая функция является системообразующей в системе государственной службы.

Действительно, *проектно-нормативная функция* реализует задачу разработки проектов решений государственных органов по профилактике, социально-экономическому регулированию или властной нейтрализации социально-негативных отклонений, парированию угроз. При этом особую роль приобретает прогнозирование возможных негативных последствий реализации проектов — как немедленных, так и отставленных в своем проявлении.

Нормативно-постановляющая функция осуществляется в процессе принятия законодательных, постановляющих и распорядительных актов на уровне полномочных в этом отношении органов государственной власти.

Организационно-исполнительная функция имеет целью организацию исполнения решений органов государственной власти и включает в себя постановку конкретных служебных задач, расчет необходимых для их решения сил и средств, активизацию и координацию деятельности исполнителей, обеспечение социально-управленческих коммуникаций и т.д.

Социально-контрольная функция осуществляется в виде контроля исполнения структурами гражданского общества государственных нормативных и распорядительных актов, оценки происходящих в обществе изменений в связи с исполнением решений государственных органов и общей динамики его состояния.

Ни одна из этих функций не может быть реализована без организации систематического анализа и оценки складывающейся ситуации, выявления определяющих ее тенденций и динамики изменений, а также надежного прогноза ее дальнейшего развития, в том числе в связи с реализацией уже принятых или разрабатываемых решений. По сути дела, поиск правильного решения сводится к обнаружению соответствующей усиливающей (положительной) обратной связи во внешней среде и последующей ее активизации с задействованием интерактивных (диалоговых) и итерационных процедур. Фактически информационно-аналитическая деятельность выступает объективной предпосылкой для создания методологии принятия управленческих решений⁴.

Игнорирование или недооценка роли и значения информационно-аналитической функции государственной службы ведет к социальной агнозии, к неспособности сбора и анализа информации о социальных процессах или к избирательному, социально непродуктивному ее использованию, к возникновению непрогнозируемых техногенных и природных катастроф.

В этой ситуации можно говорить о ненадежности государственной службы как социально-организационной системы, ее профессиональной некомпетентности, неспособности обеспечить стратегически ориентированное движение системы (страны) даже в рамках теории классического управления. Вместе с тем неравновесность социальных и технологических процессов ведет к неопределенности их развития, значительно усложняет прогнозирование будущих состояний страны. Стратегической целью управления становится сам процесс продвижения к намеченной цели, распознавание осложнений в ее реализации.

И если традиционные методы анализа развития систем, основанные на экстраполяции результатов в условиях неизбежной, неуклонной тенденции, в достаточной мере освоены и используются аналитиками в государственной службе, то методологию анализа стратегий как со-

вокупности изменений, определяющих жизнестойкость государства и увеличивающих вероятность его выживания в условиях быстроизменяющейся среды, госслужащим еще только предстоит взять на вооружение. По существу, речь идет о трансформации самих принципов экспертного и аналитического обеспечения стратегического управления в условиях информационного общества, к пониманию которого эксперты в России только начинают подходить, как правило, продолжая использовать на практике давно устаревшие схемы и подходы⁵.

Принципиальным моментом является то, что общество и государство должны рассматриваться как развивающиеся системы, а системе знаний надлежит включать в себя знания о конкретной развивающейся системе (как совокупности развивающихся подсистем и объектов), знания о развитии как процессе, знания о принципах и методах познания самого развития. Применение такой новой методологии должно способствовать повышению надежности правильной реакции системы информационно-аналитического обеспечения принятия управленческих решений за счет определения характера текущего периода как зоны аттрактора или бифуркации⁶.

Аналитик в своей деятельности должен опираться на достигнутое понимание различных способов познания мира и их гармоничный синтез. Это относится и к разделению сфер исследовательской деятельности на эмпирическую и теоретическую, фундаментальную и прикладную, понимание компетенции которых в современной литературе сегодня достаточно запутано в результате попыток исследователей из различных конкретных научных областей дать свои оценки в рамках этой специальной методологической проблемы. Отметим лишь, что нельзя противопоставлять теорию (в ее современном понимании) и практику, а нужно говорить о поиске продуктивного консенсуса в противостоянии науки и практики, поскольку наука включает как теорию, так и эмпирию.

Мы не будем здесь рассматривать проблему противопоставления теоретического и прикладного исследования, фундаментальных и прикладных научных сфер. Отметим только, что прикладные науки в отличие от фундаментальных носят в значительной степени объектно-ориентированный характер, занимаются исследованием природы конкретных объектов, ди-

намики процессов в них, выяснением характера их функционирования и развития, соответствующих тенденций и прогнозированием. Например, в качестве такого объекта анализа может выступать ситуация, процесс, личность, конкретный хозяйствующий субъект, ведомство, наше (или иное) государство в целом, регионы планеты или планетарное сообщество в целом. Поэтому различия обусловлены в первую очередь не характером исследовательской деятельности (хотя и здесь имеются определенные отличия), а объектом исследования (чем и диктуются содержательные различия в исследовательских процессах). Понятно при этом, что фундаментальные и прикладные исследования постоянно пересекаются и даже порой перетекают одно в другое (что имеет свои достоинства и недостатки — например, вовлечение фундаментальных исследований в прикладную аналитику приводит к углублению исследований, но в то же время может приводить к нарушению принципа оперативности, к увлечению деталями и собственно исследовательскими процедурами). В полной мере это относится и к государственной службе.

Однако специально подчеркнем научный характер аналитической деятельности, что определяется совокупностью принципов исследования, методологией, набором средств, носящих научный междисциплинарный характер, научным типом аргументации знания, способом организации полученного знания (информации) и т.д.

Сам характер аналитических исследований сильно зависит от цели и от множества других обстоятельств — вплоть до того, на какой стадии принятия решения привлекаются аналитические разработки. В этой связи отметим, что аналитическая деятельность выступает в целом как совокупность прикладных направлений научных исследований междисциплинарного типа, хотя не исключена возможность формирования в рамках информационно-аналитической деятельности собственных фундаментальных научных аспектов и направлений. Поэтому аналитика — есть специфическая научная деятельность прикладного характера, ориентированная на получение объективно-истинного знания о тех или иных конкретных объектах, событиях и процессах материального и духовного мира с ориентацией на конкретную задачу, осуществляемая с целью вовлечения полученного знания в процесс принятия управленческих решений⁷.

Исходя из этого определения, можно сделать некоторые выводы, имеющие, на наш взгляд, принципиальное значение.

Во-первых, информационно-аналитическая деятельность в системе государственной службы представляет собой единый процесс, направленный на достижение системной цели — гармонизация процесса нововведений, трансформирующей систему общественного производства.

Во-вторых, вне практической востребованности информационно-аналитическая деятельность становится дорогим и обременительным делом. С другой стороны, например, инновационная деятельность без должного аналитического сопровождения принимает характер волюнтаризма и безответственности.

В-третьих, информационно-аналитическая деятельность привязана к объекту, и, несмотря на наличие совокупности (абстрактных) методов анализа, сам процесс анализа всегда конкретен и обусловлен природой объекта.

В-четвертых, исключительное положение занимает личность аналитика, профессионализм которого обеспечивается владением опытом в конкретной области аналитической работы и научным багажом знаний, умением применения конкретных методов и их совокупности при решении конкретных задач.

В-пятых, в современных условиях, когда информационные системы становятся определяющими в развитии всех сторон жизнедеятельности общества, усиление аналитической компоненты в госслужбе становится одним из важнейших условий социальной, экономической эффективности инновационной деятельности властных структур любого уровня.

И, в-шестых, в современном обществе социальная информация представляет собой неисчерпаемый ресурс развития человека, какого-либо социального модуля и общества в целом⁸. Информационно-аналитическая деятельность, используя этот ресурс, превращает его в систему инструментальных знаний, необходимых и достаточных для осуществления актуальных и эффективных инновационных процессов как на локальном, так и на социетальном уровнях.

Именно быстроизменяющиеся условия окружающей среды (природной, техногенной, социальной) объективно способствуют повышению роли информационно-аналитической работы, ужесточают требования к ее качеству, профессиональной компетенции аналитиков.

Можно выделить следующие основные задачи профессиональной деятельности аналитиков государственной службы⁹:

- 1) *аналитические*, заключающиеся в получении качественно новой (выводной) информации на основе изучения текущего состояния ситуации и возникших проблем, а также прогнозирования их будущего состояния, подготовки вариантов решения, изложения полученных результатов в аналитических документах в форме, адекватной целям и задачам управления;
- 2) *информационные*, заключающиеся в сборе информации, необходимой для решения конкретных аналитических и управленческих задач, ее аналитико-синтетическом преобразовании для выделения существенной информации и извлечения необходимых сведений, содержащихся в первичной информации в неявном виде, а также в сопоставлении, обобщении и интерпретации сведений, фиксации результатов обработки в информационных документах;
- 3) *информационно-технологические*, заключающиеся в использовании новейших достижений в области информационных технологий, программных средств поддержки информационно-аналитической работы и принятия решений (с соблюдением требований по обеспечению компьютерной и информационной безопасности), управления знаниями;
- 4) *организационно-управленческие*, заключающиеся в уяснении целей, задач и методики выполнения аналитических задач, планировании и организации исполнения аналитических процедур, подготовки оценок, выводов и предложений для принятия выверенных управленческих решений, управлении временем.

Указанные задачи нашли свое отражение в уже упоминавшихся Рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах¹¹. К ним относятся:

- организация подборки необходимых справочных материалов и документов;
- систематизация важнейшей информации по актуальным вопросам политики, экономики, экологии, научно-технического прогресса, внешнеэкономической деятельности и др.;

- разработка и обоснование предложений по различным вариантам подготовленных государственных решений;
- координация консультативной работы по проблемам соответствующей сферы ответственности руководителя;
- организация консультирования руководителя по актуальным проблемам экономики, внешних связей, научно-технической политики, менеджмента, маркетинга, рабочей силы и других направлений;
- контроль и анализ качества и обоснованности информации, а также вносимых руководителю проектов решений;
- экспертиза документов;
- анализ многовариантных решений в определенной сфере;
- организация информирования руководителя о возможных социальных последствиях реализации принимаемых государственных решений;
- координация изучения опыта применения результатов проводимых научных разработок, аналогов, мнений ведущих ученых для проведения квалифицированных консультаций руководителя.

Аналитики государственной службы должны владеть современной методологией и широким арсеналом средств ведения аналитической деятельности. К последним относятся:

- а) формально-логические методы (включая логические методы научного мышления, методы и правила классификации объектов исследования и т.д.);
- б) методы системного анализа, социологические и прикладные математические методы аналитических исследований (к таковым относятся прежде всего формализованные методы экспертного оценивания, основы теории измерений, формализованные процедуры прогнозирования, формализованные методы планирования, прикладные математические методы выбора решений, системы поддержки принятия решений и т.д.);
- в) методы аналитико-синтетической обработки текстов (аннотирование, реферирование, способы составления обзоров и т.д.).

Очевидно, что решать аналитические задачи на качественном, отвечающем современным требованиям уровне могут только хорошо подготовленные в профес-

сиональном плане аналитики. Практика свидетельствует, что профессионально важными качествами аналитика в системе государственной службы являются глубина и гибкость мышления, способность к прогнозированию и моделированию будущих событий, усвоению и переработке больших объемов информации, определению и выстраиванию многоуровневых связей, взвешенность оценок и выводов. Плюс умение аргументировать и отстаивать собственную позицию по исследуемым проблемам, грамотно доводить ее до окружающих и лиц, принимающих решения, компетентность, объективность, самостоятельность, инициативность, настойчивость, коммуникабельность, высокая информационная культура, эмоционально-волевая и психологическая устойчивость.

Так, в результате проведенных компанией DeTech Russia исследований была создана модель, позволяющая судить об успешности деятельности в России государственных и бизнес-менеджеров¹². В основе построения этой модели лежит принцип критических инцидентов, то есть анализ сложных рабочих ситуаций и способов выхода из них. Она дает возможность определить, какие именно компетенции необходимы для выполнения должностных обязанностей на конкретной позиции. В числе выделенных в рамках данной модели 20 компетенций значатся:

- навыки принятия решений (анализ проблем, сбор информации);
- управленческие навыки (планирование и организация, управление людьми, развитие подчиненных, лидерство);
- мотивация (инициативность, ориентация на качество, нацеленность на результат, саморазвитие, коммерческое мышление, системность мышления);
- индивидуальные черты (стрессоустойчивость, позитивное мышление, адаптивность, ответственность);
- межличностные навыки (межличностное понимание, работа в команде, убедительная коммуникация, построение взаимоотношений).

Например, при изучении навыков анализа проблем в качестве позитивных индикаторов в модели компании DeTech Russia оцениваются умения:

- 1) точно воспринимать и интерпретировать информацию;
- 2) разбивать сложную проблему на составные части, выделять основную информацию;

- 3) делать рациональные и правильные выводы на основе имеющейся информации;
- 4) предлагать осуществимые решения, соответствующие требованиям ситуации;
- 5) рассматривать при принятии решения как положительные, так и отрицательные стороны каждого варианта;
- 6) предлагать решения с инвариантностью развития событий.

Профессиональная компетентность аналитика выступает важным элементом его профессиональной структуры личности. Она включает в себя совокупность профессиональных знаний и умений, а также способов выполнения профессиональной аналитической деятельности. Основными компонентами профессиональной компетентности аналитика являются¹³:

- а) *социально-правовая компетентность* — знания и умения в области взаимодействия с общественными институтами и людьми, владение приемами профессионального общения и поведения;
- б) *специальная компетентность* — подготовленность к самостоятельному выполнению конкретных видов деятельности, умение решать типовые профессиональные задачи и оценивать результаты своего труда, способность самостоятельно приобретать новые знания и умения по специальности;
- в) *персональная компетентность* — способность к постоянному профессиональному росту и повышению своей квалификации;
- г) *аутокомпетентность* — адекватное представление о своих социально-профессиональных характеристиках и владение технологиями преодоления профессиональных деформаций.

Проблемы формирования информационной культуры и правильного информационного поведения, а также обеспечение высокой волевой и психологической устойчивости как самих аналитиков, так и менеджеров (чиновников) различных уровней все больше привлекают внимание и ученых, и практиков-управленцев своей значимостью и остротой постановки¹⁴.

Психологи все большее внимание обращают на прямую зависимость степени компетентности аналитика от сформировавшейся у него собственной информационной модели мира — целостной динамичной системы представлений, в кото-

рой в зависимости от ситуационного контекста субъект способен выделить множество формально изолированных модельных информационных фрагментов. Исследования в этом направлении крайне важны для формирования аналитического сообщества, отвечающего современным реалиям. Участие в аналитическом процессе субъектов, не способных противостоять спонтанной, неконтролируемой модификации собственной информационной модели мира при целенаправленном или случайном воздействии на него потока входных данных, существенным образом отражается на качестве этой работы¹⁵. Это особенно важно учитывать, когда речь идет об аналитиках государственной службы.

Аналитик наряду с переработкой данных, непосредственно затрагивающих его интересы в области практической деятельности, обязан подвергать анализу и те фрагменты данных, которые непосредственно не связаны с решаемой им управленческой задачей. Например, те приемы, которые используются источником сообщения для усиления информационно-психологического воздействия на получателя сообщения.

Наряду с моделями фрагмента реальности, являющейся предметом его мыслительной деятельности, а также источниками сообщения, для аналитика крайне необходимо адекватное познание самого себя, своих умственных способностей и навыков, а также мыслимой им модели инструментария сбора данных.

Овладение целостной информационной картиной мира позволяет аналитику четко разделять симптомы проявления проблемы (инфляцию, забастовки и повышение напряженности в социальных отношениях) и саму проблему, что способствует получению более глубокого, ясного, систематического и обобщенного знания в сфере его профессиональной деятельности. Будет ли при этом получено новое знание, зависит от двух важнейших условий: личной компетентности аналитика и его способности проявить эту компетентность.

Успешность и продуктивность аналитической работы зависят от того, насколько свободно аналитик владеет множеством актуальных понятий (тем, проблем, вопросов и т.п.) той профессиональной среды, к которой он обращается, а также от того, как много различных сведений, имеющих отношение к анализиру-

емому объекту, привлечено в качестве данных. Другими словами, для того чтобы стать профессиональным специалистом, аналитик должен хорошо разбираться в предмете анализа и быть весьма информированным в вопросах, этого предмета касающихся.

Под предметом анализа понимается вся совокупность вопросов, поставленных перед аналитиком, включая и те, которые он сам поставил в ходе работы. Каждый вопрос такого рода представляет собой предположение (гипотезу) о том, что те или иные понятия, о которых идет речь в аналитическом запросе, могут быть определенным образом связаны между собой. Аналитик должен раскрыть эту связь, доказать ее наличие, подтвердив это обстоятельство соответствующими выводами и утверждениями. А также добыть доказательства, позволяющие логически непротиворечиво обосновать сделанные выводы, сформулировать эти доказательства понятным образом на доступном языке и подтвердить достоверность данных, на которых они основаны.

Целью аналитической работы, таким образом, выступает получение ответов на вопросы, которые волнуют то или иное сообщество, организацию или группу лиц, а также общество в целом, включая государство и его институты. Задавать вопросы может и отдельный человек — чаще именно так и происходит, особенно когда речь идет об отношениях руководителя—подчиненный. В этой связи аналитик должен разбираться еще и в вопросах психологии, для того чтобы иметь возможность установить более или менее точно и определенно, какой именно вопрос ему предстоит разрешить, в чем, по мнению задающего, состоит острота этого вопроса, каковы предпосылки его возникновения и какова его специфика в данной конкретной ситуации¹⁶.

Информационно-аналитическая работа, особенно ее описательная стадия, является весьма трудоемкой по затратам времени. Причем чем больше отдельных позиций, представляющих интерес, выделено в запросе на аналитическую информацию и чем реже эти позиции изучались ранее, тем более значительный объем времени может потребоваться для полного и развернутого ответа на поставленные вопросы. Поэтому одной из главных проблем в практике аналитиков госслужбы является необходимость осмысленного, обоснованного и хорошо просчитанного

компромиссного выбора между желанием иметь по каждому интересующему вопросу исчерпывающую информацию и необходимостью получения указанной информации в довольно сжатые, нередко кратчайшие сроки.

Из сказанного следует ряд практических рекомендаций, касающихся организации аналитической работы:

- 1) полезно накапливать информацию по объектам, ставшим хотя бы однажды предметом аналитического исследования, создавать базы данных, а также по мере накопления информации проводить аналитические исследования, которые в дальнейшем подлежат периодическому уточнению по мере поступления новой информации. Интенсивность накопления данных и периодичность проведения аналитических исследований зависят от частоты запросов, посвященных конкретному объекту, актуальности данного объекта и относительной доступности связанной с ним информации;
- 2) вся стекающаяся к аналитикам информация должна подвергаться осмыслению и первичной аналитической обработке в режиме реального времени;
- 3) особое внимание при организации аналитической работы следует уделить оценке источников поступающих сведений и различных входящих данных — так называемой источниковой базе, целенаправленно формировать ее по каждой интересующей проблеме, расширяя диапазон и углубляя потенциал аналитических возможностей. Чем шире источниковая база, тем большей надежностью и обоснованностью обладают выводы, сделанные на основе взятой из нее информации;
- 4) независимо от качества исходных сведений и данных все они подлежат учету и использованию в аналитической работе. Надо иметь в виду, что ненужных или бесполезных сведений и данных в практике аналитической работы не бывает. Любая информация, даже если она неверно отражает и трактует то или иное событие, явление, тенденцию или процесс, может оказаться полезной.

В заключение перечислим принципы, необходимые, а в ряде ситуаций и вполне достаточные для оптимизации алгоритма аналитической деятельности в системе государственной службы по решению той или иной практической проблемы¹⁷.

Общие принципы

1. Выделение (актуализация и «изобретение») альтернатив решения проблемы, их оценка и выбор оптимальной. Последующая детальная разработка системы действий с их конкретными параметрами.
2. Планирование действий (комплексов действий) с одновременной оценкой их достаточности для достижения цели.
3. Создание условий, благоприятных для собственных действий и затрудняющих действия объекта, если он является противоборствующей стороной.
4. Пролонгация действий, снижающих сопротивляемость объекта и мер, снижающих эффективность его противодействия.
5. Если достаточность планируемых действий и условий представляется проблематичной, то резервирование запаса прочности действий – резервных, дополнительных шагов, мер и пр.
6. Планирование действий и условий с учетом рефлексии над «собой в собственных глазах» и над «собой в глазах объекта», особенно если это противоборствующая сторона.
7. Минимизация затрат и максимизация результатов (по возможности).

*Частные принципы**По целям деятельности.*

1. Четкое формулирование преследуемой цели в ее идеальном, максимальном выражении.
2. Формулирование реально достижимых, но приемлемых, допустимых целей.
3. По возможности более четкое определение промежуточных целей, обеспечивающих в своей совокупности достижение цели конечной.
4. Определение необходимой последовательности (и параллельности) достижения промежуточных целей.

По субъекту деятельности.

1. Определение адекватного проблеме субъекта действий (исполнителя) с точки зрения его пригодности – способности и компетентности.
2. Обеспечение его готовности к решению проблемы.
3. Обеспечение (самообеспечение) необходимого содействия субъекту по вертикали и горизонтали, в плане субординации и координации принимаемых решений.

По объекту деятельности и непосредственному предмету воздействия.

1. Определение объекта воздействия.
2. Определение промежуточных состояний объекта, в которые необходимо его ввести, чтобы добиться нужного результирующего состояния, соответствующего цели.
3. По предмету воздействия, его месту в общей структуре объекта и роли.

По методам воздействия.

1. По образу действий, соотносимому с операциями над самим объектом.
2. Расчленение объекта с последующим воздействием на его элементы в отдельности.
3. Расчленение объекта с целью последующего синтеза его элементов поновому.
4. Информационное воздействие – различные сочетания и комбинации методов.
5. Социально-регулятивные формы воздействия.
6. По реагированию на сопротивление и возможное противодействие объекта.
7. По использованию дополнительных усиливающих эффект факторов.
8. По готовности сил и средств к решению данной проблемы. Обеспечение этой готовности.
9. По расстановке, распределению сил и средств в процессе решения проблемы.

По обеспечению регулирования процесса решения проблемы.

1. Определение исходных позиций, условий и момента начала действий.
2. Обеспечение способов своевременного задействования участвующих в решении проблемы сил и средств и регулирования их участия.
3. Обеспечение способов и форм контроля за ситуацией.
4. Обеспечение возможности своевременного внесения корректив в систему предусмотренных и реализуемых действий.
5. Определение способов и форм закрепления успеха.
6. Определение способов и форм сохранения собственных активов в случае неудачи, поражения.

Отмечаемые принципы выражены в достаточно общей форме и потому требуют адаптации к конкретному виду информационно-аналитической деятельности, характеру решаемой проблемы и интерпретации ее в соответствующих понятиях

и представлениях. Тем не менее с учетом изложенного может быть построена общая матрица, отражающая процесс эф-

фективной деятельности по решению той или иной практической проблемы в системе государственной службы.

Литература и примечания

1. Горшков А.С. Модернизация подготовки государственных и муниципальных служащих: ориентация на управление по результатам // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 5–9.
2. Аналитическое обеспечение принятия управленческого решения: учебное пособие / под ред. д.ф.н., проф. А.И. Селиванова. М.: ИПК госслужбы, 2005. С. 10–14.
3. Петров В.К. К вопросу об информационно-аналитическом обеспечении государственной службы // Экономика и управление. Уфа, 1999. № 6. С. 19–29; Петров В.К. Аналитическая деятельность в сфере безопасности // Созидательная миссия культуры: сб. статей молодых ученых. М.: МГУКИ, 2002. Вып. 2. Ч. 2. С. 97–118; Петров А.В. Информационные технологии в органах государственной власти / Материалы распределенной конференции «Технологии информационного общества». РАГС. http://www.iis.ru/events/19981130/petrov_a.ru.html.
4. Программный комплекс «Организационно-аналитическое обеспечение процессов управления». Электронный учебно-методический комплекс / под ред. д.ф.н. проф. А.И. Селиванова, к.ф.н. В.К. Петрова / ФГНУ «Государственный координационный центр информационных технологий» Федерального агентства по образованию. Отраслевой фонд алгоритмов и программ. Свидетельство № 9267 от 5 октября 2007 г.
5. Вопросы внедрения новой технологии информационно-аналитического обеспечения принятия управленческих решений посвящены ежегодные всероссийские научно-практические конференции «Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ», проводимые ИНИОН РАН, отделением общественных наук РАН, РАГС при Президенте РФ, Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты РФ, Парламентской библиотекой Федерального собрания РФ, Академией экономической безопасности МВД России, Всероссийской государственной налоговой академией Министерства финансов РФ, Московским государственным университетом культуры и искусств, Институтом гражданского общества и местного самоуправления, Институтом законоотворчества и нормативно-правовых разработок.
6. Петров В.К., Селиванов С.Г. Устойчивость государства: монография. М., Экономика, 2005. С. 491.
7. Курлов А.Б., Петров В.К. основы информационной аналитики: монография. М.: Юрист, 2009.
8. Курлов А.Б., Петров В.К. Теория социальной информации. Уфа: БашГУ, 2003. С. 126.
9. Петров В.К. К разработке структуры квалификационных требований по учебному курсу «Основы аналитической деятельности» / Информационно-аналитическая деятельность в России: состояние и перспективы: материалы I Всероссийской научно-практической конференции аналитических работников. Ч. II // под ред. д.ф.н., проф. Селиванова А.И., д.п.н., проф. Слядневой Н.А., М.: ИПК госслужбы, 2004. С. 122–123.
10. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года / Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р.
11. Письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 10 августа 2005 г. № 3855-ВС «Рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах».
12. Иешкина И. Компетенции управленца, или Как построить взаимоотношения с сотрудниками. [Электронный ресурс]: <http://www.hr-portal.ru/node/606>.
13. Бундин Ю.И. Некоторые вопросы подготовки помощников (советников) руководителей государственных органов // Информационно-аналитическое и кадровое обеспечение программно-целевого управления: доклады юбилейной научно-практической конференции, посвященной 55-летию ИПК госслужбы. Т. 1 / под ред. к.т.н., проф. Курьянова И.И., к.п.н., проф. Лукьяновой Н.Ф., д.ф.н., проф. Селиванова А.И. М.: ИПК госслужбы, 2007. С. 57–66.
14. Грачев Г.В. Информационно-психологическая безопасность личности: теория и технология психологической защиты: дисс. ... д.п.н. М., МГУ, 2000.
15. Конотопов П.Ю. Информационно-аналитическая работа и модель мира эксперта-аналитика. <http://www.collegian.ru/11011112411011124055051124049.html>; Куликова Н.В. Информационно-психологическая безопасность аналитической работы <http://www.fnimb.org/index.htm>.
16. Вишкельский А.С. Теория и практика информационно-аналитической работы в органах внутренних дел Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. СПб., 2000. С. 49.
17. Указанные принципы приводятся с использованием положений, представленных в названной книге Хилькевича А.П. Решение проблем в науке, технике, практической деятельности. М.: Наука, 1999. С. 181–191.

КОМПЛЕКС НАУЧНОГО, ЭКСПЕРТНОГО И ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Селиванов А.И.*

The article describes the key elements and principles of the scientific, expert, information-analytical support of state administration, discusses the opportunities and problems for its re-establishment in Russia.

Наука в государственном стратегическом управлении: причины стагнации

Современная организация и управление природными, социальными и интеллектуальными системами любого типа включают в себя научный компонент, обеспечивающий постановку, выработку, принятие, реализацию, контроль исполнения и корректировку управленческого решения. Наличие интеллектуально-научного обеспечения — один из ключевых принципов современного управления.

Однако в России в настоящее время наблюдаются агрессивная антинаучность и псевдонаучность выработки государственных управленческих решений, в том числе стратегического типа. Это определяется кланово-корпоративной структурой власти с доминирующей целевой ориентацией на личный доход чиновников, интересы различных негосударственных хозяйственных и общественно-политических структур, а также иных государств. Иллюзия научности создается путем привлечения отдельных специалистов. На деле это приводит к замене науки антинаучными, псевдонаучными, ремесленническими организациями, отдельными «выдающимися личностями» политологов, финансистов, специалистов других профессий, а также продуктами их интеллектуальной деятельности, которые имеют лишь номинальное отношение к науке. Обычно это лишь создает прикрытие (методом информационного шума) для реализации интересов иных структур в теле данного социального организма либо просто реализует частный интерес этих «специалистов». При этом не может быть и речи о возможности обеспечения эффективной конкуренции таких карликовых социальных организаций и лиц — с

действующими в мировом сообществе масштабными разнонаправленными научными структурами, предназначенными для интеллектуального обеспечения государственных и негосударственных управленческих решений. При такой постановке дела осуществляется два варианта. Первый вариант — часть государственных управленческих решений принимается персонально (узкоколлегially) в тиши кабинетов в русле направлений, задаваемых основными трендами мирового развития, и отведенными (чаще всего просчитанными реальными субъектами власти) ролями отдельных лиц, как правило, исходя из их частных интересов, часто с криминально-коррупционным привкусом (игра втемную). Второй вариант — сознательное следование какой-либо стратегии, вырабатываемой в той или иной части мира с широким участием научных сообществ этих частей мира, их ценностями и целями, соответственно сознательное принятие ценностей и целей других субъектов власти и управления, их правил игры (игра всветлую), игнорируя при этом ценности и цели собственного государства.

Не странно, что на территории России реализуются только стратегии развития других стран, а также различных отечественных и зарубежных хозяйственных корпораций, целями которых являются их собственное преуспевание, прибыль и всесторонняя эксплуатация ресурсов нашей страны (как материальных, так и человеческих, интеллектуальных), ведущая к истощению, износу, деградации и вымиранию страны и населения.

Все дело в том, что без собственной стратегии развития в условиях жесточайшей и постоянно обостряющейся мировой конкуренции не может жить, эффективно функционировать и тем более раз-

* Доктор философских наук, профессор.

виваться ни одна страна, ни одно сколь-нибудь крупное негосударственное образование. Даже временные горизонты стратегий постоянно удаляются: так, если в 80–90-е гг. XX в. конкуренция осуществлялась на горизонтах 25–30 лет, то в настоящее время конкуренция идет уже на удалениях 50–75 и более лет¹. В этой связи разговор о стратегическом управлении в России — это уже не просто вопрос ее конкурентоспособности. По большому счету это вопрос жизни и смерти России как государства и российской цивилизации. Положительный или отрицательный ответ на данный вопрос будет дан в течение ближайших лет. При этом в условиях постоянного роста потенциала воздействия действующих субъектов на ход истории необходимо отчетливо осознавать, что всякое действие либо бездействие ведет к вполне конкретным результатам вполне объективного и чаще всего необратимого хода развития и его результата.

Выделим основные группы противников научного обеспечения государственного управления в стране в целом и в МВД в частности:

- полуграмотные чиновники, не способные выдержать профессиональной конкуренции с квалифицированными кадрами и выдвинутые на должности не по профессиональному принципу — причем как среди старшего, так и среди молодого поколения;
- лоббисты конкретных криминальных и теневых структур;
- коррупционеры всех уровней;
- носители откровенно антироссийских убеждений, ориентирующиеся на интеллектуальные разработки западных научных центров;
- крупнейшие хозяйствующие и финансовые субъекты регионального, национального и мирового масштаба (ТНК, МНК, финансовые центры), интересы которых противоположны национально-государственным и одновременно обеспечиваются собственными мощными интеллектуальными центрами;
- клерикальные структуры и многие религиозные деятели;
- средства массовой информации;
- антинаучные сообщества (астрологи, представители оккультных учений, хироманты, предсказатели всех мастей);
- как ни печально, также некоторые «умные и опытные практики», часто склонные либо игнорировать новые научные разработки, либо скрывать их

эффективность от других для демонстрации собственной успешности.

В первую очередь именно представители этих групп убеждают общество и лиц, принимающих решения, что наука вообще не нужна — как на уровне государства, так и внутри ведомств, активно способствуют ее разрушению либо всячески блокируют ее развитие, в том числе в сфере противодействия преступности. Это развязывает им руки при принятии решений, но лишь до поры, пока гром не грянет. После этого начинаются судорожные метания, окрики — где была наука?!

Действительно, а где она была? На протяжении всех 20 пореформенных лет не только ничего не делалось для развития и доведения науки до уровня современных потребностей, но, напротив, делалось все возможное, чтобы уничтожить даже то, что существовало. Опровергнуть это утверждение невозможно. Как результат — сегодня наука не в состоянии проводить серьезных системных исследований по большинству гуманитарных, естественных и технических направлений и требует буквального возрождения из пепла. Добавим лишь, что речь должна идти не о тех или иных частных решениях — например, наука должна быть прикладной или фундаментальной², какие существующие научные школы нужно поддерживать и т.п. Речь должна идти о системном расчете развития науки, основанном на научных же исследованиях. Тогда не будет складываться ситуации, когда по ключевым направлениям борьбы с преступностью в правоохранительных и контрольно-надзорных органах «вдруг» оказывается по два-три квалифицированных научных специалиста на все ведомство, как это наблюдается в сферах борьбы с коррупцией, с преступлениями в сфере отраслевых хозяйственных комплексов, по бюджетно-финансовым преступлениям — перечень можно продолжать до бесконечности. Пока же ничего не делается или делается крайне недостаточно не только для создания задела по научным направлениям, способным обеспечить ответ на вызовы и угрозы, которые будут через 10–15–20 лет, но даже по прогнозированию этих вызовов и угроз, оценке их масштабов и регионального распространения.

Есть вина и самой социально-гуманитарной науки, не сумевшей вовремя перестроиться и сформировать такие научные подразделения, которые оказались

бы эффективными для решения прикладных задач.

Так, с сожалением приходится констатировать, что в начале 90-х гг. в стране вообще были прекращены научные исследования в области планирования. Новых методологий и методов в стране не создавалось, были упразднены ВНИИ Госплана, и за последние 20 лет издано лишь несколько работ по планированию, преимущественно обобщающих советский опыт³. В то же время развитый мир ушел далеко вперед — через создание методологии прогнозного планирования (форсайт) до методов проектного планирования. До удивления совпадает еще одна дата — годы крушения советской плановой системы и проведение в 1992 г. в Риме первой всемирной конференции по планологии «Плановая технология и плановые институты»⁴.

Лишь недавно — начиная с 2005 г. — по инициативе ИНИОН РАН, а с 2007 г. с участием АЭБ МВД России возрождена практика научных конференций по научному, экспертно-аналитическому и информационному обеспечению стратегического управления, которые вызывают повышенный интерес⁵. В 2008 г. в Академии управления МВД России также прошла крупная научная конференция по стратегическому управлению в правоохранительной сфере, многие материалы которой представляют научный интерес⁶. Понятно, что конференционный цикл — лишь первый шаг возрождения стратегического планирования и управления, включая его научное обеспечение как целостной системы, интегрированной в систему государственного управления в целом и систему правоохранительной деятельности в частности. Однако он позволяет как минимум начать работу по созданию экспертного сообщества специалистов по стратегическому управлению, в том числе в системе МВД, наработку методологического и методического инструментария.

Содержание комплекса научного, экспертного и информационно-аналитического обеспечения государственного стратегического управления

Ранее нами были исследованы различные аспекты научного и информационно-аналитического обеспечения стратегического управления: проведено сопоставление и выявлены принципиаль-

ные различия между государственными и корпоративно-сетевыми ценностями, целями, стратегиями управления и механизмами их осуществления⁷; выявлен алгоритм управленческого решения стратегического типа и его принципиальное отличие от алгоритма принятия управленческого решения оперативного типа⁸; социально-классовая природа науки осмыслена как ключевой методологический принцип науковедения в условиях противостояния государственного и кланово-корпоративного способов организации и управления жизнью социальных систем⁹; сформулированы принципиальные основы стратегического целеполагания и выявлена его целостная ценностно-мировоззренческая и метафизическая природа, требующая комплексного философского и научного исследования и решения¹⁰; исследованы важнейшие компоненты причинного комплекса развития государства¹¹, обеспечения его стратегической безопасности, конкурентивности теорий и методологий как элемент конкуренции национальных стратегий за будущее¹² и другие аспекты проблемы.

В данной статье, обобщая накопленный теоретический и методический опыт, попытаемся представить совокупность элементов интеллектуального обеспечения стратегического управления как некоторую систему, даже комплекс. Подобный комплекс в принципе должен быть у любой социальной организации и ее подсистемы управления, которые имеют намерения осуществлять собственное функционирование и развитие за пределами пяти лет. Тем более у национально-государственных образований, временные масштабы жизнедеятельности которых измеряются столетиями.

Предваряя размышления именно о комплексе научного обеспечения стратегического управления, обозначим тот смысл понятия «стратегическое управление», которое сформировалось в ходе предшествующих исследований и используется нами:

- а) *стратегическое управление* — это управление объектом исходя из задачи достижения некоторой удаленной во времени цели, такой цели, которая предполагает наличие осмысленного образа нового состояния объекта (его идеального плана-образа), то есть управление будущим;
- б) *оперативное (тактическое) управление* — это управление настоящим, которое имеет цель реагиро-

вать на возникшую ситуацию для ее эффективного использования либо нейтрализации и обеспечения тактических шагов для достижения стратегической цели.

Это два взаимосвязанных и взаимообусловленных, однако принципиально различных типа управления, отличающихся не только разницей удаления во времени, но — главное — своей внутренней природой. В этой связи стратегическое управление и его научное обеспечение обладают серьезной, как правило, принципиальной спецификой по отношению к оперативному управлению во всех обозначенных ниже компонентах. Более того, есть все основания говорить о серьезной специфике комплексов интеллектуального обеспечения стратегического управления с различным временным удалением.

Приведем также существенно важный для осмысления исследуемого аспекта проблемы алгоритм выработки управленческого решения стратегического типа, который в нашем понимании выглядит следующим образом:

- целеполагание, то есть выработка удаленной стратегической цели, формирование плана-образа объекта в удаленном состоянии;
- анализ состояния объекта, его реальных возможностей (ресурсов и потенциала) и оценка альтернативных вариантов развития;
- соотнесение целей и ресурсов (человеческих, материальных, финансовых, идеологических, информационных), корректировка целей с учетом ресурсов;
- разработка способов достижения цели (собственно стратегии, государственной политики и тактических шагов по ее осуществлению);
- осуществление пилотных проектов;
- разработка целевых программ, календарного плана их реализации, коллективов исполнителей и ответственных;
- разработка пакета документов, регламентирующих деятельность и ответственность коллективов исполнителей;
- мониторинг ситуации;
- механизмы корректировки планов и программ¹³.

Дальнейшие рассуждения начнем с констатации: научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления — это целостный комплекс. Обосновывать данный

тезис нет необходимости в научном сообществе, а для людей, далеких от науки и прикладной аналитики, — просто не имеет смысла.

Однако содержание данного комплекса не очевидно. Обычно в таком комплексе (осмысляемом как комплекс либо нет) мыслятся лишь непосредственные организационно-управленческие решения, автоматически включающие кадровые (в ошибочном предположении, что они всегда есть в достаточном количестве и качестве), а также набор прикладных методик (опять же в ошибочном предположении, что таковые имеются, они быстро осваиваются и при необходимости действуют быстро и эффективно — наподобие других чудес света). Но на деле содержание комплекса отнюдь не тривиально для нашего научного сообщества в широком смысле слова, поскольку в подавляющем большинстве даже научные работники мыслят об этом зачастую на уровне ремесленников. Поскольку специальной научной задачи разработки и постановки данного комплекса в современной отечественной социально-гуманитарной науке не было и нет.

Обобщение практического опыта и общесистемное видение позволяют крупными блоками обозначить содержание данного комплекса. Представляется, что блок-схема комплекса научного обеспечения стратегического управления может быть представлена следующим образом:

- 1) ценностно-идеологический блок;
- 2) научный блок;
- 3) блок организации и управления (включая собственно организационные, управленческие, а также обеспечивающие — материальные, финансовые, правовые и другие аспекты);
- 4) блок инфраструктуры;
- 5) блок кадрового обеспечения.

Лишь в такой целостности данный комплекс способен обеспечивать выполнение своих функций, то есть отвечать ожиданиям общества и запросам со стороны системы управления. Отсутствие либо примитивизация того или иного блока приводит к такому изменению качества комплекса, которое сокращает его функциональные возможности либо вообще приводит к их атрофии даже при сохранении внешней оболочки.

Обратим внимание также на то, что комплекс — это не только органически сочлененные компоненты элементной конструкции (блоки), но и вся инфра-

структура, элементы и содержание элементов (носителей) связей и взаимодействий, обеспечивающих его функционирование (внутренних и внешних).

Попытаемся кратко пояснить предложенное понимание комплекса научного, экспертного и информационно-аналитического обеспечения стратегического управления, по некоторым отдельным блокам.

Блок 1.

Ценностно-идеологическая система. Этот блок до некоторого времени (до 80-х гг. XX в.) был вмонтирован в жизнь общества и подсистем управления. Научное обеспечение являлось обыденным и неотъемлемым атрибутом, общим фоном социальной динамики, и говорить о данном блоке специально не было особенно-го смысла. Была вера в рациональность и науку (философская вера, К. Ясперс).

В настоящее время ситуация радикально изменилась, и специальное выделение данного блока сугубо необходимо. Поскольку на деле он является основанием, фундаментом всех последующих блоков. И недопустимо забывать (как произошло в России), что к внутренним связям и взаимодействиям обсуждаемого комплекса относится весь набор идеальных компонентов – от метафизических и ценностно-мировоззренческих элементов научной конструкции до теоретических компонентов и интерпретированных фактов знания (анализа и синтеза). Это идеальное¹⁴ является не только предметом и продуктом переработки внутри комплекса с целью получения нового знания, но и необходимым (ключевым) компонентом его самоорганизации, условием осуществления его жизнедеятельности (функционирования и развития). Именно поэтому он и может перерабатывать и вырабатывать знания, что это – его собственные плоть и кровь. Поэтому наряду с собственно философским и научным знанием о тех или иных объектах и процессах реальности необходимо доминирование в обществе философско-научного мировоззрения, обосновывающего ценность социально-гуманитарного научного знания, уверенность в его эффективности и потенциале для решения управленческих задач стратегического порядка (в особенности для того, чтобы минимизировать кризисные и негативные эффекты, конфликты, прогнозировать, повышать стабильность, ускорять темпы развития и т.д.). К тому же способного мотивировать

деятельность по усвоению научного знания (образование), производству нового знания (наука), внедрению социально-гуманитарного научного знания в практику жизни общества и управления им (в виде научно-прикладных, экспертных и аналитических продуктов), соответствующее обеспечение науки и образования, престиж интеллектуальных профессий. Отсутствие направленной работы в этом направлении привело к катастрофическому паданию престижа социально-гуманитарной науки и самой науки в России.

Блок 2.

Научная система. Включает в себя научно-фундаментальный, научно-прикладной, экспертный и информационно-аналитический уровни.

Научно-фундаментальный уровень, в свою очередь, включает теоретический и эмпирический. Он направлен на выявление всего комплекса элементов, связей и взаимодействий, их закономерностей в социальных и идеальных объектах, прежде всего причинно-следственных и генетических связей. В отношении стратегического управления особенно важными представляются следующие направления научно-теоретических исследований: теория развития (в особенности в отношении конкретных объектов и процессов), теория стратегического управления (кибернетика), теория прогнозирования, теория социального проектирования, синергетика, теория катастроф, фундаментальные исследования в области методологии научной, экспертной и аналитической деятельности в социально-гуманитарной сфере, ее использования применительно к конкретным задачам, разработка методов.

Научно-прикладный уровень ориентирован на конкретные типы объектов, относительно которых, опираясь на результаты фундаментальных исследований, формируется знание, позволяющее понять конкретное сочетание связей и взаимодействий в данном типе объектов, специфику проявления в нем тех или иных закономерностей и т.д.

Важнейшие научно-прикладные аспекты проблем стратегического управления (базовые задачи научного обеспечения) следующие:

- а) разработка плана-образа желаемого состояния с набором параметров и факторов и формулировка группы целей (стратегическое целеполагание);

- б) формирование прогноза (форсайт), разработка основ политики и приоритетных программ и проектов;
- в) выработка задач и механизмов достижения¹⁵.

Экспертное отличается от научного — как научно-теоретического, так и научно-прикладного. Оно, полностью основываясь на научном, являясь научным по своему содержанию, включает в себя не только научно-рациональные расчеты, но и способности живого человека как носителя иных (внерациональных) компонентов познания мира, в особенности такого, как рациональная интуиция. Однако в конечном итоге — проверяемых рационально-научными и эмпирическими методами. Причем здесь очень важна квалификация экспертов, понимание того, что экспертом может быть далеко не каждый научный работник. Для этого он должен не только быть носителем научного знания, но также обладать некоторыми дополнительными личностными качествами и характеристиками мышления, а также быть непосредственным участником постоянно проводимых научных исследований в сфере его компетенции. Лишь сочетание этих трех параметров — профессионализм, персональные мыслительные качества и научно-прикладная активность — позволяет говорить о квалификации данного научного работника как эксперта. Кроме того, экспертное сообщество должно быть самоорганизующимся, имеющим некоторый набор формализуемых критериев для привлечения экспертов, а часто — присвоение такой квалификации соответствующим уполномоченным общественным либо государственным органом. Методы экспертной работы в целом известны научному сообществу, хотя в России они практически не используются¹⁶.

Информационно-аналитический уровень обеспечивает проведение аналитических исследований, подготовку аналитических документов для принятия конкретных управленческих решений, информационное обеспечение с использованием специального набора методов¹⁷. Есть специфические аспекты информационно-аналитического обеспечения в стратегическом управлении.

Специальная задача особой важности — установление взаимно понятного диалога аналитиков и лиц, принимающих решения. Здесь необходимы технологии

взаимодействия с внешними организациями, потребляющими продукцию (органы госуправления и другие заказчики, СМИ, общественность и т.д.), включая управленческие технологии, информационные технологии для осуществления такой коммуникации.

Специально остановимся на проблеме целеполагания, которая является первой по логике. Перед научным и экспертным сообществом России стоит задача сформировать организационные (институционализированные) системы для разработки целей (государственных, региональных, муниципальных) в виде научных и экспертных организаций достаточного количества и уровня профессиональной подготовки кадров, а также механизмы (регламенты) выработки, обсуждения и принятия целей.

Стратегическое целеполагание — это разработка мысленного плана-образа нового состояния объекта, его модели, возможно, с набором параметров, с доказательством его оптимальности (предпочтительности, желательности) и аргументированным обоснованием его необходимости и возможности, а также технологии движения к этому плану-образу с формулировкой последовательности целей (группы целей).

Важный момент теории: для технологизации и алгоритмизации процесса достижения целей сложные цели подвергаются декомпозиции, то есть разбивке на ряд более простых целей, и отражаются посредством модели в структурной графе типа дерева целей. Разбивая сложную составную цель, одновременно осуществляется разбивка на составляющие ее задачи, адресованные конкретным исполнителям. С позиции теории систем построение дерева целей и есть полное раскрытие задачи, которую совокупность субъектов решает с совокупностью объектов, что вместе образует систему. Уже на этом этапе работ требуется привлечение большого числа специалистов экспертного уровня.

Основные требования к моделированию развернутой цели известны:

- 1) четкая определенность целеполагающего утверждения, выраженная в тексте с набором количественных и качественных характеристик;
- 2) цельность (взаимосвязанность подцелей между собой);
- 3) полнота (отображение всех подцелей в модели);
- 4) непротиворечивость.

Существуют особые правила построения дерева целей. Оно всегда строится сверху вниз — от целей более общего порядка к целям менее общего порядка. Общесметодологическим подходом к построению дерева целей является такой, при котором на первом уровне выделяется шесть ветвей дерева.

Первоначальный вариант, как показывает практика, подвергается критике, сама процедура построения дерева целей приводит к их перестройке в процессе выработки и уточнения 4–5 раз, порой совершенно радикально.

Разработка комплексных целевых программ на основе дерева целей — отдельный и самостоятельный этап работы. Они осуществляются на основе так называемых сетевых моделей процесса разработки, которые на уровне завершения работ преобразовываются в сетевые графики, являющиеся базой для составления календарного плана-графика.

Дополним лишь, что на каждом уровне удаленности во времени (краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное, сверхдолгосрочное) есть собственные цели, задачи, методы, научно-информационное обеспечение, имеющие как общие для всех стратегических расчетов черты, так и специфические для каждого уровня характеристики и элементы комплекса.

Для сравнения: базовая задача научного обеспечения оперативного управления — комплексный мониторинг состояния и динамики, создание алгоритмизированной информационно-аналитической системы реагирования на возникающие ситуации и проблемы. Иные соответственно используемые научные методы и научные результаты.

Добавим лишь, что на сегодня других способов интеллектуально-научного обеспечения собственной деятельности человечество пока не создало. Естественно, что формы планов, способы их осуществления могут быть очень разными, однако всех их объединяет единое родовое начало, которое имеет природу программно-целевых проектов.

Подчеркнем особенно требование обеспечения научности такого рода деятельности по планированию и проектированию, то есть опору на научные исследования, количественные и качественные методы оценки различных вариантов развития (включая саму науку), а не на «мнения» тех или иных специалистов и чиновников различного уровня. То есть необхо-

дима опора на объективно истинное знание, на факты, научные прогнозы и оценки, результаты научных исследований и разработок, научные оценки эффективности, в том числе относительно прогноза и планирования самой научной деятельности. Причем основой выработки решений по схемам управления и организации научной деятельности должно стать планирование стратегического свойства.

Сегодня понятно, что в основе научной методологии (и в методологии организации управления стратегическим планированием самих научных исследований) лежат определенные научные принципы. В их число должны входить как минимум следующие принципы: научность, системность, целеобусловленность, преемственность, плановость, распределенность задач между уровнями управления, сочетание регионального и отраслевого планирования, сочетание уровней планирования по различной удаленности во времени, сочетание целевого и программного управления, количественная и качественная достаточность кадрового потенциала.

Блок 3.

Организация и управление. Данный блок включает в себя собственно организационные (организационно-научные), управленческие аспекты, а также их непосредственно обеспечивающие — материальные, финансовые, политические, правовые и др. А также науку управления стратегическим развитием самой науки.

Организационно-научный аспект — собственно научное и экспертное сообщество, его институциональные компоненты (институты, центры, лаборатории, образовательные учреждения), а в настоящее время — также пути их формирования. Организация данного сообщества должна состоять из диалектического сочетания централизованно-иерархических и сетевых элементов и структур — как на научном, так и на экспертном и информационно-аналитическом уровнях. Речь идет об оптимальных формах организации системы коллективного интеллекта, которые могут быть разных типов — централизованно-иерархические, сетевые, комбинированные. По формам — очные либо заочные. По времени существования — постоянно действующие, периодически организуемые, собираемые разово под конкретную задачу¹⁸. В условиях нашей страны — ввиду ограниченности

интеллектуальных ресурсов социально-гуманитарного профиля необходимо также постоянное межведомственное сотрудничество, сотрудничество ведомственной науки с институтами АН РФ, гражданскими вузами.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что возможны разные типы отношений, возникающих между комплексами, ориентированными на различные удаления во времени (сосуществование, частичное взаимопроникновение, соподчинение). В реальной деятельности научных структур часто приходится сочетать подсистемы для интеллектуального обеспечения стратегического управления с различным удалением во времени.

Отметим важный момент. Считаем недопустимым формирование систем коллективного интеллекта исключительно под ситуативные (конкретные) задачи — пусть даже стратегического управления. Это ведет к деградации системы научного обеспечения в целом, ее неэффективному функционированию и развитию, а постепенно — и к профанации научного обеспечения решения самих ситуативных управленческих задач вследствие дисквалификации привлекаемых членов научного сообщества. Необходимо гибкое сочетание методов, формирование и поддержание научного сообщества в целом как специализированной интеллектуальной среды, без и вне которой появление интеллектуальных групп, способных к решению любых задач — проблемно-ситуативных, проектно-разработочных, любых иных, — просто исключено. Да, поддержание таких интеллектуальных сред это достаточно дорогое удовольствие. Но иного системного ресурса в настоящее время человечеством не создано — за разумность системы управления необходимо платить достаточно высокую и быстро возрастающую цену на поддержание разума в постоянно функционирующем эффективном состоянии и на его развитие. Отметим, что комбинирование научной, экспертной и информационно-аналитической деятельности весьма разнообразно и причудливо. Это требует управления как отдельными структурными элементами, так и раздельной координации научной, экспертной и информационно-аналитической работы, а для конкретных проектов — координации их вместе для достижения эффективного результата.

Помимо организации на уровне объектов необходима организация на уровне задач и проектов и организация процессов.

В действующем в России формате (пока лишь формально) она выглядит как сочетание комплекса взаимоувязанных стратегических проектов, которые в российской практике выглядят в качестве законодательно регламентированных форм — национальный проект, федеральная целевая программа (ФЦП), ведомственная целевая программа (ВЦП), региональные и муниципальные целевые программы (ЦП). В настоящее время эти формы документов не реализованы, и скрывающиеся под ними тексты собственно программами не являются и не могут по собственному содержанию быть руководящим документом для стратегического управления. Однако это другая сторона дела. Перечень обозначенных форм при соответствующем наполнении является в принципе достаточным, если дополнить его документами другой формы — план-баланс.

Всякая деятельность должна быть облечена в некоторую правовую оболочку, регламентирующую ее правила, ответственность и т.д. Есть смысл говорить о регламентах и в отношении интеллектуального обеспечения стратегического управления. Они должны включать в себя определение субъектов этой деятельности, сферы компетентности, ответственности, способы взаимодействия, а также способы взаимодействия с органами и лицами, принимающими решения, их ответственность за использование и неиспользование научных результатов. Это первый уровень правового обеспечения.

Второй уровень — научное обеспечение собственно законов. Законы не бывают абстрактными, они и не являются абстрактными — их делают конкретные субъекты под собственные интересы. Поскольку субъектная функция государства в настоящее время в России оказалась резко суженной, в стране нет ни эффективной концепции национальной безопасности, ни стратегии развития, а вместо них представлены декларативные документы с одноименными названиями. Тогда как в других странах такие концепции есть — причем уже до 2050 г., на научной основе.

Разработка документов должна начинаться с формирования национальных приоритетов и выявления удаленных целей¹⁹. Эти цели обуславливают необходимость формирования и органического единства фундаментальной науки, прикладной науки, экспертно-аналитической деятельности.

Цели делятся на более мелкие подцели организации и функционирования науки, достижение которых обеспечивается (должно обеспечиваться) на основе программно-целевого планирования и управления (ПЦПУ) с соответствующим перечнем текущих и перспективных задач и программ.

В качестве ведомственного примера приведем некоторые размышления об организации управления стратегическим планированием научных исследований в системе МВД России. Так, основные цели-задачи функционирования науки в системе МВД — это повышение эффективности всех уровней управления, видов служебной деятельности, обеспечение системы подготовки кадров, обеспечение современными техническими и иными средствами, формирование позитивного имиджа МВД.

Понятно, что стратегическое планирование научных исследований имеет собственную методологию и набор методов, требований к организации всего цикла управления стратегическим планированием (от прогнозирования потребности в научном обеспечении до внедрения их результатов в практику), требований относительно согласованности всех ресурсов управления (нормативной правовой базы, регламентирующей научные исследования, самоуправляемой деятельности научного сообщества, экспертного воздействия на принятие управленческих решений, директивных методов управления, контроля исполнения и т.д.).

Для повышения эффективности стратегического управления наукой МВД необходимо нижеследующее.

1. Создание системы управления научной деятельностью в МВД, включая подразделение центрального аппарата, специализированные научные советы, подразделения по прогнозу потребностей научного обеспечения и планированию научной деятельности, кадровой политике в научной сфере.

2. Создание, нормативное закрепление функций, полномочий, организационных структур и порядка формирования персонального состава ведомственного экспертного сообщества по направлениям деятельности МВД (на федеральном и региональных уровнях), план его развертывания на 10 лет, в том числе на основе существующих научных школ, с юридическим закреплением полномочий и ответственности ведомственных экспертов

и лиц, принимающих решения, при выработке управленческих решений.

3. Разработка ведомственной комплексной целевой программы развития науки на 10–15 лет силами научных подразделений при координации органа управления, развитие ведомственного науковедения, методологии планирования и прогноза, экспертной деятельности и других направлений.

Считаем, что настала пора, чтобы на смену судорожному затыканию дыр в борьбе с криминалом пришли плановая научно обоснованная стратегия и тактика, в том числе научного обеспечения всех видов служебной деятельности МВД на удаленную перспективу.

4. Создание инфраструктуры. Инфраструктуры, обеспечивающие интеллектуальные системы стратегического управления, также представляют большие подсистемы.

Исследовательские инфраструктуры — теоретические и научно-практические семинары, конференции, ведомственные и межведомственные рабочие комиссии, совещания.

Образовательные инфраструктуры — учреждения по подготовке и переподготовке кадров.

Информационные инфраструктуры — информационные системы, библиотеки, единые государственные базы данных, системы информационных ресурсов, доступы, взаимосвязи.

5. Кадровое обеспечение. Остановимся кратко на принципе количественной и качественной достаточности кадрового потенциала, который в настоящее время должен быть одним из ключевых в организации и управлении. Как известно, в правоохранительных системах Европы в настоящее время 3–5 %, а в США 7 % численности личного состава полиции представлено интеллектуальными сотрудниками (научные и информационно-аналитические работники, эксперты). Аналогичная картина наблюдалась в ряде ключевых министерств СССР (например, в Минобороны, промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении). Так, в Минобороны в советское время количество научно-исследовательских институтов и численность их личного состава были (структурно в определенной степени остается и до сих пор) больше численности профессорско-преподавательского состава военных вузов (не включая КБ). Это позволяло решать задачи на опережение в

25 и более лет, добиваясь такого состояния боеготовности вооруженных сил, которое готово ответить на угрозы на таком временном удалении.

В МВД численность научных сотрудников обособленных научных подразделений в настоящее время составляет около 1 тыс. человек, то есть примерно 0,05 % от численности личного состава (не включая научно-технический потенциал МВД России, выполняющий функции КБ). Такое состояние можно объяснить только тем, что внутренние угрозы со стороны преступного мира исчезающе малы, преступность остается примитивной и не требует интеллектуального противодействия. Однако реальность противоположна данному тезису – внутренние угрозы по степени опасности для страны и ее будущего сегодня существенно превышают внешние, преступность стала более организованной, научно-интеллектуально существенно более оснащенной, отличается масштабностью, стала реальной угрозой национальной безопасности страны. В качестве примера приведем экономическую сферу, безопасность которой нарушается огромным числом разнообразных преступлений, планируемых и организуемых выдающимися интеллектуальными представителями бюрократической и деловой элиты, обеспечиваясь научной деятельностью разнообразных интеллектуальных центров²⁰.

Вывод – современное состояние науки МВД, определяемое существующим количественным составом, не способно обеспечить эффективное противостояние современной преступности. Наука практически бессильна в противоборстве с криминальными интеллектуальными сообществами и структурами, выступая в качестве посмешища и порождая собственным бессилием дополнительные аргументы против ее развития со стороны явных и тайных противников.

В целом научное обеспечение стратегического управления, в том числе в МВД, должно опираться на систему, принятую в отечественной науке. Данная система вполне корректна и достаточна для решения задач интеллектуального обеспечения стратегического управления. Понятно, что она должны быть дополнена специальными элементами системы подготовки и переподготовки кадров всех уровней, квалификационными стандартами и т.д., должна учитывать специфику кадров стратегических аналитиков по

сравнению с оперативными аналитиками²¹. Здесь также целое поле для научных и научно-методических разработок.

Формирование комплекса: от иллюзий и заблуждений к созданию научной системы

Существует множество различных, порой взаимоисключающих заблуждений и иллюзий относительно функционирования научных, экспертных, информационно-аналитических систем (ИАС), в том числе в иерархических системах – включая государственные структуры, – основные из которых таковы.

Иллюзия 1. Современное управление может обойтись без системной информационно-аналитической деятельности (ИАД), достаточно вовремя организовать «совещание», пригласить «группу экспертов-специалистов», чтобы принять верное управленческое решение.

Иллюзия 2. Появление в ведомстве системы ИАД отстраняет руководство от принятия решения и «влияния», допускает аналитиков и экспертов в «тайны управления» и принятия решений, давая им неположенную власть.

Иллюзия 3. В случае появления потребности в ИАД достаточно дать руководящее указание на создание ИАС – и она будет создана в кратчайшие сроки. Для создания системы ИАД достаточно найти решение какой-то неразрешенной, но представляющейся ключевой задачи, которую почему-то не увидели другие, подобрать коллектив в составе трех–пяти человек, это и будет система ИАД.

Иллюзия 4. Созданная информационно-аналитическая система может быть использована для оперативного предоставления информации как новый информационный канал, который позволяет чиновникам нового звена быстрее других быть в курсе и докладывать начальству с целью создания лично себе конкурентных преимуществ в иерархической системе и карьерного роста.

Иллюзия 5. Создание информационно-аналитической системы – панацея, которая решит все давно не решаемые проблемы.

Эти (и другие) иллюзии порождают желание и инициативные устремления отдельных представителей иерархических структур ускорить создание ИАС для того, чтобы суметь использовать ее для укрепления собственных позиций, и одновременно стремление других представителей структур максимально помешать их созданию – вторые пока более успешны.

Как попытки создания систем ИАД, так и противодействие их созданию стали постоянной практикой иерархических структур – в особенности это относится к ФСБ и МВД. Как результат – на сегодняшний день нет даже оснований для того, чтобы говорить о наметившихся реальных перспективах их создания.

Главная причина – конкуренция внутри системы власти и наличие систем противоправной деятельности, коррупции и т.д., которые становятся существенно более затруднительными в условиях существования эффективной и полноценной системы ИАД. И конкурентное воздействие личностей и подразделений на принятие решения о создании ИАД оказывается пока сильнее консолидированных интересов (целей, задач, функций) ведомства в целом.

Путь решения – в условиях, когда давно понятно, что информация – серьезное лекарство и оружие одновременно, главная проблема, которую необходимо решить для создания такой системы в иерархических структурах, – выстраивание системы для целей и задач иерархической системы в целом, а не для (против) тех или иных ее сотрудников и подразделений. Поскольку при этом кто-то (порой неоправданно) рассчитывает на нее, кто-то – всерьез опасается, не допуская ее создания, тогда как основная масса сотрудников остается часто бессильной в противостоянии актуальным угрозам и в решении стоящих перед ними задач. Аналогичные отношения существуют в смежных иерархических структурах, всегда конкурирующих за право и возможность первым доложить вышестоящему руководству, что создает ситуацию коллективного договора на использование только имеющихся сил и средств и недопущение создания новых, как в гонке вооружений. В итоге это привело и продолжает вести к отставанию в интеллектуальном обеспечении принятия управленческих решений уже на национально-государственном уровне, использовании зарубежных интеллектуальных средств и прямых рекомендаций, снижающих конкурентный потенциал России в целом. В этой связи деперсонализация информационно-аналитической системы является первоначальным условием для ее создания, обеспечивающим как возможность ее создания, так и ведомственную эффективность.

Создание такой системы – длительный многоэтапный процесс, подчиненный внутренней логике (алгоритму), который включает в себя:

- принятие соответствующего управленческого решения, закрепляемого в соответствующих ведомственных нормативных правовых актах, включающих как программно-проектные, так и регламентные аспекты;
- экспертизу существующих и перспективных информационных полей и потоков²²;
- исследование текущих и перспективных задач органов управления всех уровней;
- разработку взаимосвязанной структуры, регионально распределенной и по направлениям деятельности ведомства информационно-аналитических подразделений;
- разработку регламентов, полномочий и ответственности информационно-аналитических подразделений и управленческих структур по использованию и неиспользованию информации;
- масштабную подготовку кадров;
- разработку методик, шаблонов информационных запросов (идущих от задач и ожиданий руководства, под отдельные темы – отрасли, регионы, проблемы, ситуации, объекты);
- формирование единой информационной системы и консолидированных баз данных, включающих в себя все источники информации (оперативные, экспертные, научные, СМИ и Интернет);
- создание системы информационной коммуникации, отвечающей данному типу информационных задач.

Эти лишь некоторые принципиальные основания и параметры начала работы, которая должна быть начата лишь как системная общегосударственная, а внутри ведомств – как ведомственная программа, но не как сюжетный проект. Задача не может быть последовательно и эффективно решена на уровне одного ведомства (тем более департамента в нем) либо отдельного региона. Необходимо комплексное общегосударственное решение. Отсутствие такового привело к тому, что в настоящее время в России не существует также региональных и ведомственных научных, экспертных и информационно-аналитических систем.

Литература и примечания

1. Селиванов А.И. Усиливается противостояние цивилизаций. В этом плане и следует рассматривать строительство будущего России // Военно-промышленный курьер. № 41 (207). 24–30 октября 2007 г.; перепечатка в журнале: Социологические исследования. М., 2008. № 4; Селиванов А.И. Экономическая стратегия России: на пути к XXI веку // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации. Материалы Российского научного экономического собрания. М.: Научный эксперт, 2008. В целом по времени удаления уровня управления и планирования целесообразно делить следующим образом: текущее (оперативное), краткосрочное (до трех лет), среднесрочное (5–15 лет), долгосрочное (20–25 лет), сверхдолгосрочное (50–75 и более лет).
2. С недавнего времени стало привычным требовать от науки МВД решения текущих задач, исходить из потребностей практики. Но что это означает по большому счету? Лишь то, что наука будет исходить из практики борьбы с уже совершенными преступлениями, а не опережать преступные схемы, не пресекать преступные замыслы, не работать на профилактику и стратегию. Такая «прикладная наука» через два-три года полностью истощится и самоуничтожится.
3. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М., 2002; Кононенко П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации. М., 2003; Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М., 2009; Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. Изд. 4-е. М., 2011.
4. Иванченко В.М. Указ. работ. С. 7.
5. Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. Труды второй всероссийской научно-практической конференции. М.: ИНИОН РАН, 2006; Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ. Труды третьей Всероссийской научно-практической конференции. М.: ИНИОН РАН, АЭБ МВД России, 2007; Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, приоритетных национальных проектов и программ. Труды четвертой Всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. М.: ИНИОН РАН, АЭБ МВД России, др., 2008; Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, инновационного и технологического развития России. Труды пятой Всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. М.: ИНИОН РАН, АЭБ МВД России, др., 2009; Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, инновационного и технологического развития России. Труды шестой Всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. М.: ИНИОН РАН, АЭБ МВД России, др., 2010.
6. Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики: сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). М.: АУ МВД России, 2009.
7. Ввиду малотиражности научных изданий ниже приводятся работы, в которых впервые опубликованы результаты исследования автором тех или иных проблем. По данной проблеме см.: Селиванов А.И. Противостояние ТНК и государства как основное противоречие эпохи // Значение наследия А.Е. Снегарева для решения современных проблем геополитики. Материалы научно-практической конференции в Военной академии ГШ ВС РФ. М., 2006; Селиванов А.И., Хабибулин А.Г., Шахрай С.М. Государство и экономика современной России: реальность и перспективы (политико-правовой анализ): монография. М.: ГНИИСА СП РФ, 2006.
8. Хабибулин А.Г., Селиванов А.И. Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование. М., 2008.
9. Селиванов А.И. Наука в условиях кланово-корпоративной системы власти в стране и в мире // Наука и власть: проблема коммуникаций. Материалы Всероссийской научной конференции. 26 сентября 2008 г. М.: Научный эксперт, 2009; Селиванов А.И. Наука и власть: к вопросу о природе взаимодействия и характере влияния на социальную динамику современной России // Научно-теоретические аспекты трансформации российского общества: сборник научных статей. М.: АЭБ МВД России, 2009.
10. Селиванов А.И. Процедура целеполагания в стратегическом управлении: мировоззренческое, научное и экспертно-аналитическое обеспечение // Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. Труды второй Всероссийской научно-практической конференции. М.: ИПК госслужбы, ИНИОН РАН, 2006; Селиванов А.И. О путях синтеза научного, экспертно-аналитического и информационного обеспечения стратегического государственного управления в современных условиях // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ. Труды третьей Всероссийской научно-практической конференции.
11. Селиванов А.И. Причинный комплекс развития современного российского государства // История государства и права. М., 2009. № 23.
12. Селиванов А.И. Теория развития как поле конкуренции государственных стратегий управления // Вестник АЭБ МВД России. М., 2010. № 10; Селиванов А.И. Россия и Беларусь в мировой конкуренции за будущее // Ключевые проблемы в обеспечении экономической безопасности государств – участников Союзного государства. Материалы Межгосударственной научно-практической конференции. М.: АЭБ МВД России, 2011; Селиванов А.И. Теория развития как основа национально-государственных стратегий управления и сфера конкурентной борьбы // Информационные войны. М., 2011. № 1.
13. Селиванов А.И. Процедура целеполагания в стратегическом управлении: мировоззренческое, научное и экспертно-аналитическое обеспечение // Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. Труды второй Всероссийской научно-практической конференции. См. также указанную выше работу в соавторстве с Хабибулиным А.Г. и Шахраем С.М.
14. В настоящее время модным стал термин «информационное», хотя последнее несколько уже и не снимает всей совокупности идеального и даже той его части, которая называется «научное знание». Кроме того, неопределенность понятия «информационное» допускает множество ненаучных спекуляций.
15. В свое время в СССР теория и практика прогнозирования были наиболее передовыми в мире. См.: Рабочая книга по прогнозированию / отв. ред. Бестужев-Лада И.В. М., 1982; Сидельников Ю.В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М., 1990.

16. Тюрин Ю.Н., Литвак Б.Г., Орлов А.И., Сатаров Г., Шмерлинг Д.С. Анализ нечисловой информации. М., 1981; Литвак Б.Г. Экспертная информация: Методы получения и анализа. М., 1982; Литвак Б.Г. Экспертные оценки и принятие решений. М., 1996; Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: учебное пособие. Изд. 2-е. М., 2004.
17. См. наши коллективные монографии: Теоретико-методологические основы системных информационно-аналитических исследований. М.: ИПК госслужбы, 2004; Аналитическое обеспечение принятия управленческого решения. М.: ИПК госслужбы, 2005. Обзор методов аналитических исследований см. в особенности в следующих работах: Курносов Ю.В., Конотопов П.Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. М.: РУСАКИ, 2004; Яковец Е.Н. Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности: учебное пособие. М.: МосУ МВД России, изд-во «Щит-М», 2009.
18. В мире существует множество практических схем в разных государственных и негосударственных образованиях, специалистам они известны и понятны. Есть по этому поводу некоторые работы, сошлемся на одну из них: Диксон П. Фабрики мысли. М., 2004.
19. Для этого предпринимаются гигантские усилия. См. очередной доклад разведсообщества США: Мир после кризиса. Глобальные тенденции-2025: меняющийся мир / Доклад Национального разведывательного совета США. М.: Изд-во «Европа», 2011.
20. Так, схемы наиболее крупных преступлений в экономической сфере, в том числе в России, разрабатываются и осуществляются с участием крупных специалистов, многие из которых являются сотрудниками различных финансовых государственных и негосударственных структур и включают в себя весь комплекс разработки, организации и осуществления преступных схем, начиная с уровня собственно разработки и принятия (либо трансформации) нормативных правовых актов до уровня проведения банковских и иных операций и ликвидации следов преступления. Впрочем, относится это не только к экономическим преступлениям. Например, в Интернете нетрудно найти сайты, на которых представлены сотни образцов самой различной техники заводского производства, разработанных в серьезных научных лабораториях, и предназначенной для угона автомобилей. Другой пример – после вывода российских войск из Афганистана и ввода американских войск производство героина в регионе выросло в 50 раз и составляет в настоящее время порядка 95 % мирового производства героина – нетрудно догадаться, кто является координатором этого вида преступного бизнеса.
21. Селиванов А.И. Кадры аналитических работников: оперативный и стратегический уровни // Информационно-аналитическое и кадровое обеспечение программно-целевого управления. Доклады юбилейной научно-практической конференции, посвященной 55-летию ИПК госслужбы. Т. 1. М.: ИПК госслужбы, 2007; Селиванов А.И., Боднарченко И.В., Журавлева Г.Е. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел по борьбе с экономической преступностью: стратегический аспект. М.: Эко-Пресс, 2011.
22. Например, для создания в Канаде информационной правительственной системы, отвечающей перспективным потребностям правительства на ближайшие 10–15 лет, в 2000 г. была разработана, принята и реализована пятилетняя программа (2000–2005 гг.). Первые два года в этой программе были отведены на выявление и прогнозирование на перспективу информационных потоков, с которыми имеют дело и будут иметь дело сотрудники госструктур. На втором этапе (третий год) разработано соответствующее программное обеспечение, на третьем этапе (четвертый год) разработаны проекты технических систем (компьютеров, средств коммуникации), на четвертом (пятый год) разработаны собственно технические средства, и с 2005 г. программа начала реализовываться (внедраться).

ЭКОНОМИКА И АНАЛИТИКА

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ВЕНЧУРНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В НОВЫЙ СПОСОБ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Делицын Л.Л.^{*},
Мацевский Н.С.^{**}

Despite much enthusiasm from the software engineers very few venture funds are investing in Russian software as a service (SaaS) projects. Using a new screening tool based on the matrix of aggregate scores we study 40 Russian SaaS projects. The lack of synergy with other portfolio projects appears to preclude venture funds from investing in SaaS.

Венчурное инвестирование можно определить как долгосрочное предоставление средств молодым компаниям, находящимся на ранних стадиях развития, в обмен на долю в этих компаниях. Поскольку будущее новых компаний характеризуется чрезвычайно высокой неопределенностью, потенциальные инвесторы редко обладают всей информацией, необходимой для использования традиционных инструментов оценки эффективности инвестиций. Для успешного вложения средств венчурному инвестору необходимо информационно-аналитическое обеспечение, в первую очередь системно-аналитические методы отбора проектов ранних стадий (стартапов).

Венчурные фонды наряду с центрами трансфера технологий, технопарками, бизнес-инкубаторами и центрами подготовки кадров являются необходимой составляющей инфраструктуры национальной инновационной системы. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. развитие механизмов венчурного финансирования в сфере информационно-коммуникационных технологий рассматривается как механизм привлечения внебюджетных средств в науку и инновации. Поскольку риски венчурных вложений относительно велики, для привлечения средств стартапу необ-

ходимо убедить венчурного инвестора в наличии шанса на извлечение чрезвычайно высокой прибыли. В противном случае даже полезные для потребителя инновационные продукты и услуги, потенциально способные создать крупный рынок, не смогут привлечь венчурный капитал.

В данной статье рассмотрен формирующийся в настоящее время в России рынок SaaS (Software as a Service), то есть программного обеспечения (ПО), предоставляемого в качестве удаленной услуги. Представлены результаты анализа 40 SaaS-проектов при помощи разработанного нами инструмента отбора инновационных проектов на основе матрицы первичной оценки бизнес-идеи (МПОБ). Информационную базу исследования составили проекты, поступившие в 2008–2011 гг. на рассмотрение венчурного фонда «Финам – Информационные технологии», который фокусируется на молодых компаниях и проектах, работающих в области информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ).

В.А. Дрожжинов определяет SaaS как такую модель развертывания программного обеспечения, в которой поставщик выдает потребителю лицензию на приложение для использования в качестве услуги по требованию. В.И. Дрожжинов выделяет следующие виды SaaS: государственные приложения, интернет-услуги; бло-

^{*} Доцент кафедры прикладной информатики Московского государственного университета культуры и искусств, кандидат технических наук.

^{**} Генеральный директор WEBO Software, аспирант кафедры прикладной информатики Московского государственного университета культуры и искусств.

ги, обзоры и социальные сети; совместное использование информации и знаний (wiki); связь (e-mail); совместная работа (e-meeting); офисные приложения; пакеты автоматизации проектирования и управления (ERP, CRM и др.)¹.

По оценке издания Spews, наиболее востребованными решениями SaaS в России сейчас являются антивирусы, решения для организации совместной работы, а также бухгалтерские системы, CRM, HR-продукты.

В качестве целевых потребителей разработчики видят, как правило, средний и малый бизнес (СМБ), которым предлага-

ются недорогие решения, стоимость аренды которых составляет несколько сотен рублей в месяц. Главными достоинствами SaaS считаются экономия средств и времени, простота использования, легкость изменений, отсутствие затрат на поддержку и обслуживание.

Схема работы с пользователями SaaS-проекта включает подсистему биллинга, отвечающую за финансовую логику, интерфейсную подсистему, обеспечивающую взаимодействия с пользователями, и технологическую подсистему, которая обеспечивает функционирование логики продукта (рис. 1).

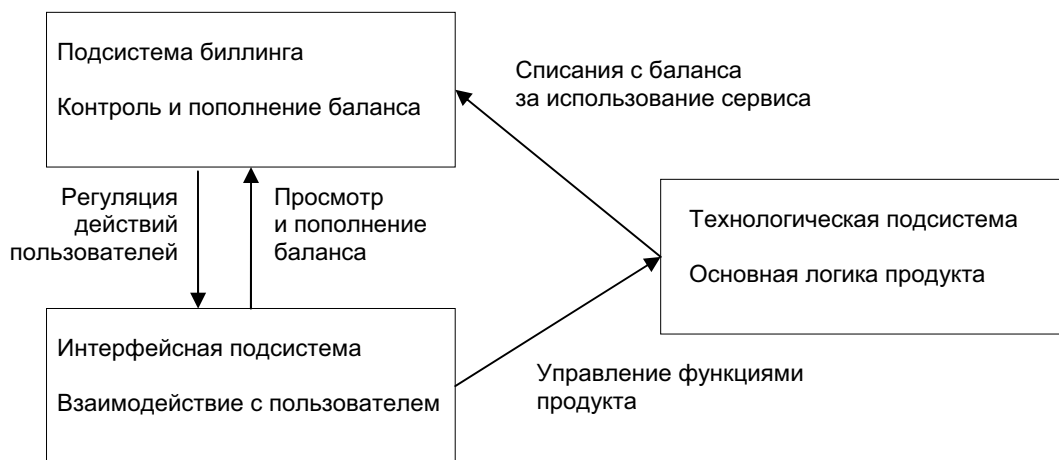


Рис. 1. Схема работы SaaS-проекта

Рассмотрим два примера российских SaaS-проектов, которые выукло иллюстрируют характерные черты этой области в целом.

Проект yaM Labs

Разработка проекта программного обеспечения для онлайн-совещаний yaM стартовала в октябре 2009 г. и заняла около года. Продукт позволяет вести совещания, делать заметки, в том числе рисунки, обмениваться мнениями в чате. По словам основателя компании Анатолия Гавердовского, для использования продукта уже зарегистрировались 800 человек, ожидается, что их число к концу 2011 г. возрастет до 20–30 тыс. Планируется, что пользователи смогут проводить от четырех до пяти совещаний в месяц бесплатно, а за большее число потребуются платить 10–12 долл. в месяц.

Анатолий Гавердовский, предприниматель и разработчик программного обеспечения, до начала работы над yaM был вице-президентом компании Eram Systems. Первое время основатели вели разработку

проекта на собственные средства. В марте 2011 г. проект yaM привлек 500 тыс. долл. от венчурного фонда Foresight Ventures. Полученные средства планируется направить на завершение разработки программного обеспечения и его продвижения на американском рынке, где уже работают три конкурента.

Проект Webo Software

Проект Webo Software, который начал работу в конце 2010 г., предоставляет автоматическую клиентскую оптимизацию работы web-сайтов с целью увеличения их производительности и надежности. Около 600 web-сайтов ежедневно используют продукт компании. Команда проекта включает на данный момент трех полностью занятых сотрудников и несколько совместителей. Проект развивается на средства основателей.

Одной из предоставляемых услуг является сервис проверки физической доступности информационных ресурсов в сети Интернет (<http://webopulsar.ru/>). Целевые пользователи проекта – небольшие

и средние компании, имеющие бизнес или представительство в Интернете. Сервис позволяет им максимально быстро узнать о недоступности своего web-сайта и отслеживать пики нагрузки на сервер. Компания-пользователь экономит на услугах системного администратора и увеличивает доступность своих сайтов.

Сервис WEBO Pulsar может быть использован и индивидуальными пользователями, однако организация работы с сотнями тысяч пользователей сложнее организации работы с многими тысячами компаний, а объем рынка примерно одинаков в обоих случаях. По этой причине основное продвижение и бета-тестирование сервиса были проведены на аудитории индивидуальных пользователей, а как законченный продукт WEBO Pulsar

предлагается компаниям. Компания видит в качестве основного потребителя услуг малый и средний бизнес, в то время как рынок услуг для физических лиц рассматривается как слабо предсказуемый.

Приведем теперь некоторые оценки объема рынка SaaS в мире и в России (табл. 1). Величина мирового рынка SaaS уже составляет миллиарды долларов: в 2009 г. компания Gartner оценила его объем в 7,9 млрд долл. По предварительной оценке Gartner, в 2010 г. рынок вырос на 15,7 % и составил 9,2 млрд². Крупнейший игрок рынка, компания Salesforce, была создана в 1999 г., а в 2010 г. ее выручка составила 1,66 млрд долл. В настоящее время капитализация этой компании, акции которой с 2004 г. торгуются на Нью-Йоркской фондовой бирже, составляет 17,8 млрд долл.

Таблица 1

Оценки глобального и российского рынка SaaS

Рынок SaaS	2007	2008	2009	2010	2011 (прогноз)
Глобальный (млрд долл.)	5,0	6,4	7,5	9,2	10,7
Российский (млн долл.)	—	1,8	4,8	3,0	—

Оценка рынка SaaS-решений в России в 2008 г. составила 1,8 млн долл.³ В 2009 г. оценка IDC составила 5,7 млн долл., а в 2010 г. основатель компании «Тилби» В. Шабат оценил рынок в 3 млн долл.⁴ Приведенные оценки разнородны и не позволяют оценить темпы прироста рынка. Активисты индустрии, ссылаясь на прогноз IDC, считают эти темпы чрезвычайно высокими и предрекают взрывной рост рынка до 161 млн долл. в 2013 г.

В качестве препятствий для развития SaaS в России называют высокую монополизацию рынка делового ПО, недостаток средств и опыта в маркетинге и продажах, скептицизм потенциальных заказчиков. Аналитическое агентство CNews Analytics отмечает также недостаточную осведомленность потребителей о возможностях модели SaaS и опасения за сохранность данных. Наконец, одним из основных барьеров для распространения SaaS называют нехватку инвестиций. Чтобы выяснить причины отсутствия у венчурных фондов к инвестированию в SaaS, рассмотрим механизм принятия инвестиционных решений.

Система отбора инновационных проектов венчурным фондом состоит из организационной и информационной под-

систем (рис. 2). Организационная подсистема включает мероприятия по сбору и обработке данных (в том числе так называемые первые и последующие встречи с авторами предложений), обсуждение проектов на совещаниях инвестиционного комитета, процедуру принятия решения о необходимости сбора дополнительных данных или о переходе к стадии подписания соглашения о конфиденциальности и тщательного изучения компании.

На каждой из описанных стадий с проектом работают различные специалисты: на этапе предварительного изучения — аналитики по ИКТ-бизнесу, на этапе тщательного изучения возрастает роль юристов и специалистов по бухгалтерскому учету, решения принимаются инвестиционным комитетом. Указанные группы специалистов хотя отчасти и пересекаются, но не совпадают, поэтому важно, чтобы их действия были согласованы. В частности, важно, чтобы первичный отбор проектов репрезентировал предпочтения инвестиционного комитета, а не собственные симпатии аналитиков. Поэтому необходима частичная формализация критериев, которыми руководствуется венчурный фонд при отборе проектов.

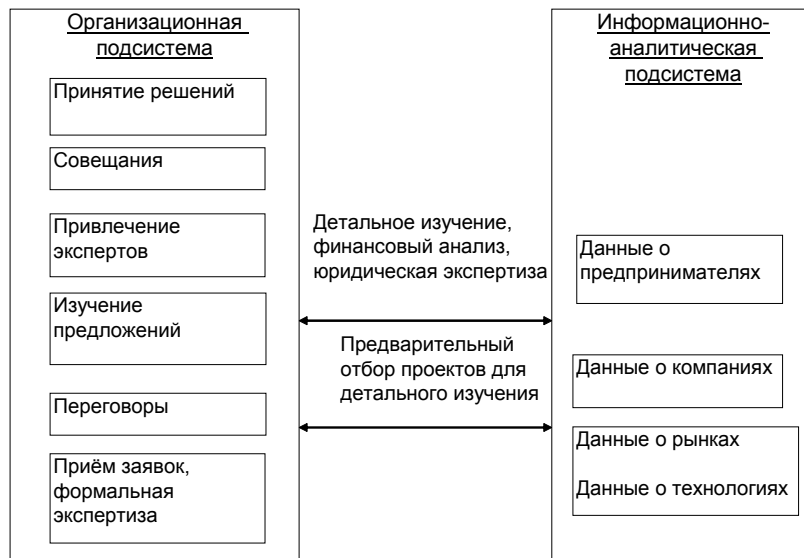


Рис. 2. Система отбора инновационных проектов

Метод отбора проектов на основе матрицы предварительной оценки бизнес-идеи (МПОБ) принадлежит к классу балльных моделей и ставит целью быстро, силами малого числа аналитиков оценить

перспективность большого числа деловых идей. Процесс расчета оценки привлекательности стартапа по качественным показателям на основе МПОБ можно изобразить при помощи блок-схемы (рис. 3).

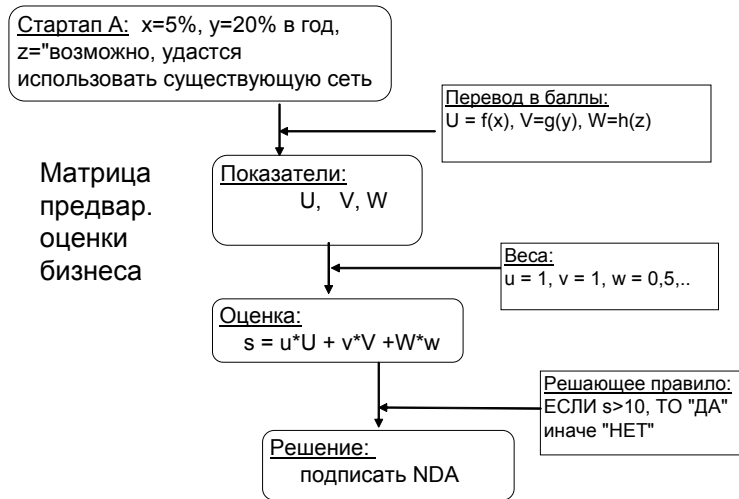


Рис. 3. Алгоритм предварительного отбора проекта

Методика предварительной оценки бизнес-идеи требует расчета шести агрегированных показателей, каждый из которых является суммой трех–пяти более простых (элементарных) показателей. В табл. 2 перечислены агрегированные

показатели, и для двух из них – «Привлекательности рынка» и «Синергии бизнеса» – указаны все элементарные показатели. Элементарные показатели могут быть измерены, оценены или рассчитаны экспертом.

Показатели предварительной оценки бизнеса [2, 3]

№	Показатель	Диапазон изменений
1	Привлекательность рынка	-10..10
1.1.	Рыночные перспективы	-2..2
1.2.	Темпы прироста рынка	-2..2
1.3.	Барьеры для вхождения на рынок	-2..2
1.4.	Уровень конкуренции	-2..2
1.5.	Прибыльность сегмента рынка	-2..2
2	Выгоды пользователя	-10..10
3	Обоснованность идеи	-10..10
4	Синергия бизнеса	-8..8
4.1.	Соответствие миссии компании	-2..2
4.2.	Возможность использования существующей клиентской базы	-2..2
4.3.	Достаточность знаний и опыта	-2..2
4.4.	Возможность использования существующего производства и системы распределения	-2..2
5	Достаточность ресурсов	-8..8
6	Охрана идеи	-6..6

Инвестиционный комитет венчурного фонда, выступающий в роли лица, принимающего решение (ЛПР), или, точнее, группы, принимающей решение (ГПР), может использовать МПОБ в качестве одного из инструментов отбора проектов. Инструмент должен преобразовывать экспертные оценки таким образом, чтобы полученная интегральная оценка соответствовала предпочтениям ЛП, например, служила оценкой функции полезности ЛПР.

В табл. 3 представлен фрагмент заполненной матрицы предварительной оценки бизнеса, при этом каждая колон-

ка соответствует одному из SaaS-проектов, поступивших на рассмотрение венчурного фонда. Наблюдается систематическое отрицательное смещение показателя «Синергия бизнеса», в то время как показатель «Выгоды для пользователя», как правило, положителен. Таким образом, эксперты венчурного фонда не отрицают, что SaaS-решения позволяют потребителям сокращать издержки. В то же время, не имея опыта инвестирования в SaaS, фонд не находит синергии между предлагаемыми проектами и уже сделанными приобретениями (портфельными проектами).

Таблица 3

Фрагмент заполненной матрицы предварительной оценки бизнеса

ПОКАЗАТЕЛИ	Проект 1	Проект 2	Проект 3	Проект 4	Проект 5	Проект 6	Проект 7	Проект 8	Проект 9	Проект 10	Проект 11	Проект 12
Привлекательность рынка	-1	1	2	4	-2	3	3	5	-2	1	-3	0
Выгоды для пользователя	5	4	3	5	3	4	3	3	2	3	2	3
Обоснованность идеи	4	1	-1	2	0	1	0	-1	-2	0	-2	-1
Синергия бизнеса	-6	-7	-3	-2	-6	-7	-7	-7	-6	-5	-6	-6
Потребность в ресурсах	1	-3	-2	-2	-1	2	-1	-2	-6	-4	-6	-1
Охрана идеи	-1	0	1	0	-2	-3	-2	-1	0	-2	-1	-2

Мы визуализируем структуру системы показателей в виде двумерной карты и отмечаем стартапы точками на этой карте. Кроме того, следуя подходу когнитивного моделирования, мы отказываемся от нормативного задания критерия отбора, но рассматриваем задачу отбора как задачу обучения с учителем, где в качестве обучающих множеств выступают выборка проектов, ранее отобранных фондом для тщательного изучения (*due diligence*), и выборка проектов, отклоненных фондом без детального изучения.

При помощи МПОБ нами были проанализированы результаты отбора 150 идей, проектов и компаний, рассмотренных венчурным фондом «Финам – Информационные технологии» в 2007 г. В этот период фонд еще не получал предложений в области SaaS. Оказалось, что для отсева проектов достаточно использовать два комплексных показателя. Первый из них суммирует показатели «Привлекательность рынка» и «Выгоды для пользователей», на *рис. 4* он назван «Привлекательность идеи», и ему соответс-

твует вертикальная ось. Второй комплексный показатель суммирует показатели «Обоснованность идеи» и «Синергия бизнеса» и отражает субъективную меру экономической безопасности инвестора, на *рис. 4* он отложен по горизонтальной оси влево. Противоположный ему показатель можно считать мерой неопределенности или риска проекта (на *рис. 4* и *рис. 5* он откладывается по горизонтальной оси вправо).

На *рис. 4* угол, в который попали проекты, отобранные инвестиционным комитетом для процедуры *due diligence*, помечен надписью «Тщательное изучение». Область заведомо неинтересных проектов помечена надписью «Отклонение». В случае попадания идеи в область, лежащую между двумя описанными выше и имеющую форму полосы, требуется предпринять сбор дополнительной информации, если такой сбор не требует существенных затрат. На *рис. 4* все рассмотренные проекты изображены ромбами, а проекты, отобранные фондом для тщательного изучения, – закрашенными кружками.

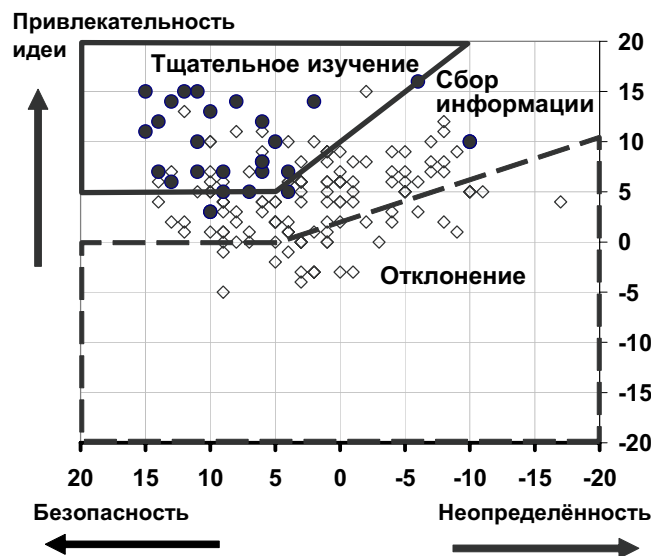


Рис. 4. Диаграмма «Неопределенность» – «Привлекательность бизнес-идеи»

На *рис. 5* на аналогичной карте изображены итоги анализа 40 проектов SaaS. Среднее значение показателя «Привлекательность» для этих проектов составило +2,9, показателя «Неопределенность»: – 4,6. Таким образом, средний проект SaaS с точки зрения данного венчурного фонда выглядит не слишком привлекательным и малознакомым.

С целью сбора дополнительной информации были проведены «первые встречи» с представителями шести проектов SaaS, оценки которых попали в промежуточную

зону. Оказалось, однако, что информация, которую аналитики фонда приобрели в ходе «первых встреч», может смещать предварительную оценку проекта в различных направлениях, но амплитуда смещений недостаточно велика, чтобы переместить проекты в область тщательного изучения.

Детальный анализ агрегированных показателей позволяет уточнить модель представлений венчурного фонда о SaaS-проектах. Шесть средних значений агрегированных показателей изображены на *рис. 6*.

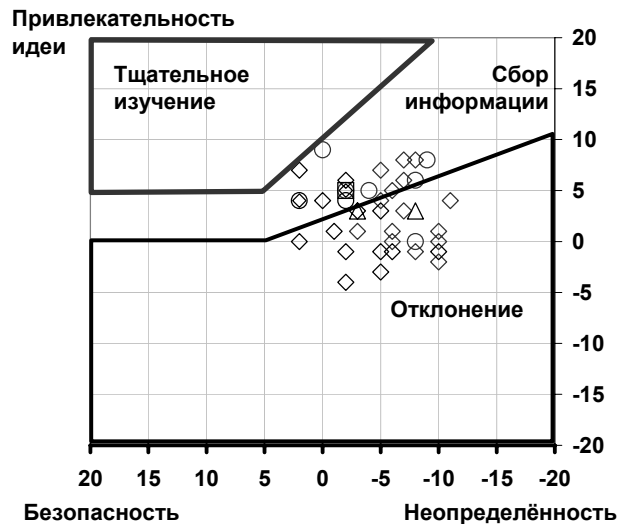


Рис. 5. Показатели предварительной оценки проектов SaaS

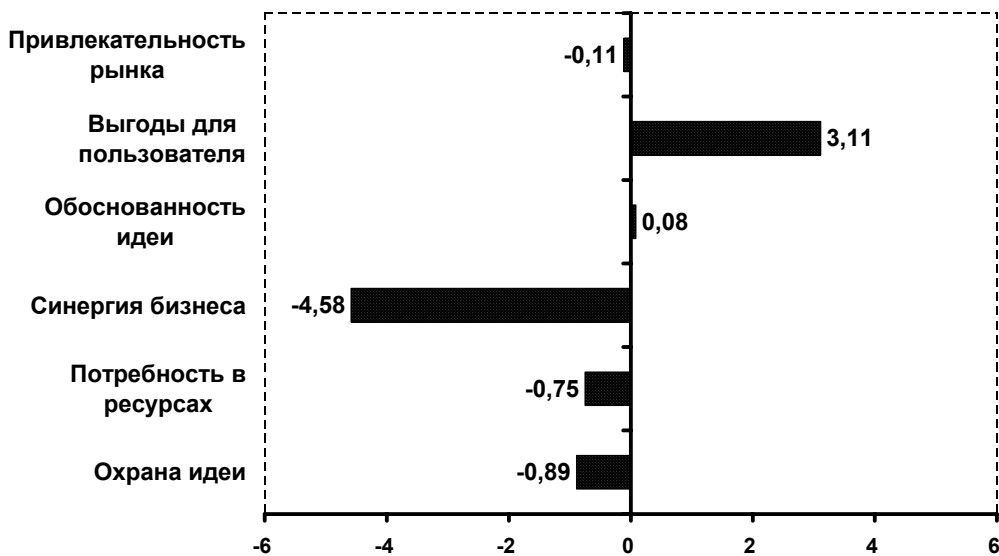


Рис. 6. Средние агрегированные показатели проектов SaaS

Как показывает рис. 6, средние показатели «Привлекательность рынка» и «Обоснованность идеи» близки к нулю, то есть к среднему значению по всем изученным проектам. Показатель «Потребность в ресурсах» оказался слабо отрицательным, как и показатель «Охрана идеи». Последний низок, поскольку многие идеи в сфере SaaS имеют западные прототипы, что препятствует выходу россиян на зарубежные рынки. Наиболее важным является высокое отрицательное значение показателя «Синергия бизнеса», что говорит не только об отсутствии у фонда опыта на рынке продаж программного

обеспечения, но и о том, что фонд не находит выгод для уже проинвестированных компаний от добавления к портфелю SaaS-проекта. Иными словами, становясь на позиции среднего и малого бизнеса, эксперты фонда не видят радикальных преимуществ от использования SaaS портфельными компаниями.

Показатель «Выгоды для пользователя» умеренно положителен, однако не столь высок, чтобы компенсировать риски. Поэтому венчурные фонды воздерживаются от инвестиций в SaaS, дожидаясь первых отечественных историй успеха.

Можно заключить, что в отличие от разработчиков венчурные фонды не ожидают в ближайшем будущем большого рынка для отечественных разработок SaaS. По традиции в России компании-интеграторы внедряют решения, разработанные крупными (пока преимущественно западными) компаниями, что дает потребителю преимущество надежности. Важным барьером для внедрения SaaS является и отсутствие длительной традиции использования легального программного обеспечения. Многие малые и средние компании используют нелегальное программное обеспечение, что лишает SaaS его основного конкурентного преимущества — дешевизны. Чтобы осознать выгоды от использования SaaS, компании должны иметь опыт использования легального программного обеспечения большим числом сотрудников. Поэтому пионерами в использовании SaaS выступают крупные компании,

однако российские стартапы, как правило, ориентируются на малый бизнес, который зачастую вообще не готов платить за программное обеспечение. В силу сказанного актуальным представляется исследование текущих практик использования программного обеспечения средним и малым бизнесом и механизма принятия решений о потреблении программного обеспечения компаниями СМБ. На наш взгляд, относительно высокие шансы на успех могут иметь SaaS-проекты, которые предлагает услуги компаниям, ведущим бизнес непосредственно в Интернете. Такие компании регулярно используют программное обеспечение и способны оценить эффект сокращения затрат на него; кроме того, быстроменяющаяся внешняя среда требует от них постоянной адаптации программного обеспечения, что создает спрос на дополнительные сервисы разработчиков.

Литература и примечания

1. Дрожжинов В.И. Что дает госсектору внедрение SaaS, PaaS и IaaS? [Электронный ресурс] Доклад на круглом столе «SaaS: расширение сервиса», организованном CNews Analytics и CNews Conferences / В.И. Дрожжинов [web-сайт] (04.03.10): http://www.cnews.ru/reviews/ppt/04_03_2010/drozzhinov.ppt (30.03.11).
2. Попсулин С. Мировой рынок SaaS растет на 15 % в год [Электронный ресурс] / С. Попсулин // CNews. Издание о высоких технологиях [web-сайт] (14.12.10).
3. Колесов А. Есть ли SaaS в России? [Электронный ресурс] А. Колесов // IToday.Ru [web-сайт] (20.04.09). <http://www.itoday.ru/16070.html> (30.03.11).
4. Шабат В. Развитие SaaS-проекта в России — репортаж с передовой. [Электронный ресурс] Лекция в клубе «Бизнес в стиле.RU» ГУ-ВШЭ / В. Шабат // [web-сайт] <http://www.slideshare.net/vshabat/saa-s-5741368> (30.03.11).

АНАЛИТИКА В СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНАЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ КАК ОСНОВА АНАЛИТИКИ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ

Лопатина Н.В.*

In this article the interdisciplinary methodological communications is considered as a basis of analytics of cultural sphere.

Сегодняшний день аналитики социокультурной сферы (СКС) несомненно характеризуется вниманием к глобальным изменениям в русле цивилизационных трендов. Многообразие оценок современного мира сужается единством взгляда на уникальность содержания фундаментальной дихотомии социальных трендов: 1) усиление кризисов вследствие усложнения разнообразия и углубления социальных противоречий и 2) сглаживание социальных оппозиций в ходе новационных цивилизационных трендов. Последнее заключается не только и не столько в интеграции социальных групп в условиях локальных (национальных, региональных) социально-политических новаций, сколько в диффузии социальных феноменов, несовместимых друг с другом в предыдущие периоды социального развития. Настоящая статья посвящена вопросам развития методологии аналитики СКС в условиях информатизации общества и обуславливаемых ею новых задач культурной политики.

Социально-экономическое развитие России на современном этапе формирует поле инновационности, в котором все управленческие подсистемы демонстрируют не только инновационные социальные технологии, но и инновационную концептуальную ориентацию. В ее основе – стратегические инициативы, системность, перспективное проектирование, широкий социальный контекст. Именно эти идеи формируют и новую национальную стратегию управления культурой, которая широко обсуждается как в профессиональных кругах, так и широкой общественностью. Стратегическая ориентированность

национальной культурной политики предполагает телеологическую и тактическую координацию, проектную совместимость, что обуславливает принципиально новое понимание теоретических оснований управления культурой и, следовательно, новой методологии аналитики СКС. В первую очередь это связано с расширением представлений о потенциале воздействия на социокультурные процессы и тренды различного уровня.

Современные проблемы социокультурного конструирования в России подтверждают актуальность формирования дискурса управления глобальными процессами развития общества (информатизацией, глобализацией и ее декомпозициями по аспектам социальной жизни – экономики, культуры и т.д.). Культурная политика сегодня выдвигает требования сближения теории, методологии и практики управления национальным культурным развитием определяют реальность дифференциации нового типа методологического знания, сглаживающего гносеологические оппозиции. Это стимулирует гипотезу о возможности совершенствования регулирования российской культуры посредством развития теории и методологии в русле усиления интеграции науки, прикладных задач макроуровня и стратегического управления.

Инновации культурной политики на сегодняшнем этапе формируют широкий спектр задач для конгломерата дисциплин, обслуживающих аналитику СКС. Это задачи, требующие концептуального межпредметного взаимодействия, формирования новых научных направлений на стыке культурологии, теории управле-

* Кандидат педагогических наук, доцент.

ния, социологии, социальной информатики, менеджмента. Их содержание — исследование и формирование систем управления культурой в условиях информатизации, обладающих спецификой объектно-субъектного комплекса, что требует диверсификации арсенала аналитических инструментов.

Информатизация культуры сегодня становится предметом как фундаментальных научных исследований в русле наук социально-информационного цикла, социологии и культурологии, так и проектных разработок, обмена опытом и программ государственного регулирования. Новационные проекты, представленные в Интернете, в учреждениях культуры, на информационном рынке, позволяют идентифицировать качественно новый этап процессов информатизации культуры — масштабный переход от теоретико-методологического поиска и социально-го проектирования к наукоемким технологиям и проектной реализации. Исследования сегодняшних многоуровневых ориентиров информатизации культуры позволяют интерпретировать этот процесс как формирование глобального доступа к разнообразию социокультурной феноменологии, его сохранение и развитие посредством ИКТ-новаций, и рассматривать его как процесс формирования культуры информационного общества, ее качественного своеобразия. В этом контексте интерес представляет информатизация как объект исследований наук об обществе и культуре, проецирование новых фундаментальных тем, обладающих не только теоретическим значением, но и прикладной ориентацией.

Современные гуманитарные науки, особенно та их часть, которая ориентирована на изучение глобальных и общих социокультурных трендов — культурология, социология, культурная антропология и т.д., в наши дни демонстрируют ряд разнообразных и зачастую взаимоисключающих тенденций, связанных с генетическим контекстом той или иной концепции: нуминозным, чисто теоретическим или же, наоборот, основанным на практике. Долгие десятилетия советская система гуманитарных наук декларативно провозглашала всемерную опору на практику, на деле же жестко отбирая в практике только те феноменологические основания, которые соответствовали идеологическим установкам. Последние годы, характеризующиеся ослаблением идеологических ориентиров,

ситуация все равно не повернулась лицом к практике: последняя в системе наук о культуре отошла даже не на второй, а на какой-то особенно дальний план, уступив место самодостаточному и сугубо теоретическому конструированию. Это вполне понятно: наконец-то научная общественность в нашей стране получила возможность расширить теоретико-методологическую базу и обратиться к западным постмодернистским работам, провозглашающим замкнутость логоцентрической сферы на самой себе. Подобный тезис, характерный для постмодернизма первой волны (именно это направление в отличие от более поздних работ западных постмодернистов в нашей стране научной общественности знакомо лучше), исключительно удобен в качестве теоретического фундамента любого гуманитарного исследования: нет необходимости тратить значительные усилия на эмпирическую апробацию. Это условие и сформировало особую популярность постмодернизма в системе отечественных наук о культуре и обществе в последние годы.

Другая тенденция, размыкающая границы культурологии и теории культуры, заключается в привнесении смежного научного материала в эту сферу, и наиболее близким и легкоинтегрируемым оказался феноменологический контент социологии. Именно поэтому социологический подход в системе наук о культуре в наши дни переживает период бурного развития, сказывающегося на всем многообразии концептуальных основ системы наук о культуре: социология богата полевыми, эмпирическими исследованиями, и подобная тенденция становится источником постоянно обновляющихся, реалистичных данных, обогащающих культурологию именно в практическом аспекте. Культурологические исследования, выполненные с позиций социологического подхода, не могут не учитывать живую реальность общества, те феномены, которые оказывают особо заметное влияние на социальную динамику и на развитие культуры в целом.

С другой стороны, культурология, культурная антропология обогащают социологическое знание материалом, обеспечивающим многоуровневость и многоаспектность изучения общества эпохи постмодерна, акцентирование внимания на новых акторах социокультурных процессов, ориентацию на управление социокультурными изменениями. Во многом именно в силу подобного взаимообога-

щения формируется новый тип взаимодействия науки и практики, базирующийся на наукоемких технологиях гуманитарного характера и их интеграции в современную реальность.

Анализ российских и зарубежных систем управления информатизацией СКС и их теоретико-методологических основ демонстрирует блок эпистемологических противоречий. В первую очередь современные системы управления информатизацией демонстрируют эпистемологические противоречия между беспрецедентным характером информатизации как объекта социального управления, сложной иерархией проектов регулирования информатизации и несоответствием методологических принципов, лежащих в основе стратегических инициатив. Масштабы информатизации, ее темпы, социальные потребности ее регулирования, требования сближения теории, методологии и практики управления информатизацией определяют реальность дифференциации и нового типа методологического знания, сглаживающую гносеологические оппозиции.

Макроуровни управления информатизацией демонстрируют методологический кризис как на исследовательском уровне, но и на уровне интеграции научного знания, результатов социологических исследований в социальную практику. Модернизация методологии управления информатизации предполагает особого рода бифуркацию в классической гносеологической линейке: теория (философия) – методология – методика исследования (эмпирический уровень). Актуальность приобретает особый вектор методологии – методология макроуровней социальной деятельности, формирующей новые форматы взаимодействия науки и практики: быстрое восхождение практики к научным исследованиям, с одной стороны, и интеграция научных исследований в социальную практику – с другой.

Современная эпистемологическая ситуация вызывает необходимость погружения конкретных познавательных проблем и проблем социального управления информатизации культуры в различные научные, социокультурные и практические контексты. Конкретные научные проблемы аналитики СКС в условиях информатизации требуют разнообразия методологических подходов и ресурсов, методологического синтеза для решения на современном уровне: уровне, демонстри-

рующем теоретическую значимость, стратегическую эффективность и практическую реализацию. В данном случае мы пытаемся выдвинуть идею методологического синтеза, позволяющего посредством многообразия подходов добиться необходимой аналитической глубины на этапе, когда научные направления еще проходят стадию становления. В этой связи мы видим новые точки роста теорий междисциплинарности.

Нельзя не согласиться с классическим, предметным размежеванием гуманитарных и социальных наук. Однако в этом случае можно вспомнить системный подход К. Боулдинга к исследованию данной проблемы: с одной стороны, он видит целесообразность в том, что отдельная наука изучает элемент социальной системы, который ведет себя иначе, чем сумма ее элементов, а с другой – считает перспективным построение интегрированной социальной науки, изучающей поведение всей социальной системы в целом. Отчасти функции такой интегрированной социальной науки реализует социология. Вместе с тем социологическая интерпретация границ современной социологии оставляет за пределами дисциплинарного поля явления на грани или новации, не получившие однозначного дисциплинарного закрепления. Именно к таким новациям и относится конгломерат процессов и явлений информатизации – в частности, изменений социально-информационного пространства.

Усложнение современного социального пространства, расширение проблемного круга современного социального развития вносят необходимость расширения теоретико-методологического арсенала современной социологии. Данный вопрос вписывается в дискурс о судьбе теоретической социологии в России. Онтологические изменения информатизации настолько мощны, что и для адекватной оценки их самих и их следствий необходимы определенного рода теоретико-методологические новации. Новые социальные явления предполагают необходимость актуализации аппарата их осмысления. В этом контексте поднимается вопрос о недопустимом игнорировании методологического потенциала наук, их вклада в разработку теории социально-информационного взаимодействия. Следует отметить значительный вклад в теоретические инструменты современной аналитики СКС, который внесли библио-

тековедение и библиографоведение в изучение многоаспектного разнообразия социально-информационных и социально-коммуникационных условий развития современной СКС.

В данном случае необходимо, в частности, уделить особое внимание библиотеке как социальному институту в русле современной культурной политики. Уникальный характер ее развития в условиях информатизации ставит перед аналитиками СКС интереснейшие задачи, которые, с одной стороны, обусловлены остро актуальными потребностями практики, а с другой – предоставляют базу для оттачивания аналитического инструментария в русле междисциплинарной методологической коммуникации, ибо библиотечные практики очень ярко представляют многие процессы, вызывающие интерес для аналитики СКС.

Например, мы выдвигаем гипотезу о целесообразности методологической коммуникации библиотековедения и социологии в решении вопросов социального регулирования взаимодействия библиотеки и общества. Рефлексиование этой ситуации – первый и, возможно, самый важный шаг в преодолении этого эпистемологического противоречия.

Диверсификация методологической коммуникации предполагает расширение разнообразия зон взаимодействия научных дисциплин. В частности, отказ от локализации на использовании частных методов социологических исследований в библиотековедении; интеграция в библиотековедение социологической методологии как системы наиболее общих принципов, составляющих основу социологии; реализация социологического подхода как выявления социальной обусловленности феноменов библиотечной сферы, механизмов ее развития в условиях информатизации.

Социологические когнитивные средства позволяют актуализировать теоретико-методологическую базу библиотековедения, преодолев некоторый отрыв от современных реалий и их интерпретаций. Сегодня мы можем наблюдать классические формы междисциплинарного синтеза – например, существование библиотечной социологии (социологии библиотечного дела) как социологии третьего или четвертого уровня, но, к сожалению, которая специализируется только на решении ограниченного круга прикладных задач. Современная ситуация обуславливает пе-

реход от междисциплинарного синтеза к методологической коммуникации. В данном случае речь идет о следующих вариациях развития библиотековедческого инструментария в русле методологической коммуникации:

- а) интерпретация теоретических проблем библиотековедения и теоретическое осмысление проблем библиотечной практики в русле социологической теории;
- б) перенос и интеграция социологических моделей и матриц в библиотековедение как процесс междисциплинарного синтеза;
- в) экспортирование библиотечных и иных социально-информационных парадигм (в частности, трактовки процессов и явлений информатизации; проблемного комплекса, касающегося социальных коммуникаций) в методологическое поле социологии;
- г) методологическая интервенция социологии в библиотековедение и трансформация библиотековедческого инструментария;
- д) выработка специфического библиотечного инструментария с опорой на социологическое мышление.

Оценивая библиотечные практики как один из примеров социальных практик, наиболее трансформированных информатизацией, логичен вопрос об эвристичности социологического подхода в аналитико-прогностическом исследовании информатизации библиотеки и развития библиотечного дела.

В данном случае мы сталкиваемся с экспликацией методологической оппозиции социологического и технологического подходов в интерпретации информатизации, ее отдельных процессов. Дефрагментация данной оппозиции в случае информатизации библиотеки приобретает интерпретационную специфику в силу интегрального характера библиотековедения, синтезирующего техническую (информационную) и социально-гуманитарную составляющую. Для аналитика СКС вопрос о приоритете социального и технологического, по сути, – вопрос о приоритете курицы и яйца. Наша точка зрения – об артефактной природе любой технологии, в том числе и информационной, о маркетинговой природе социальной диффузии современных ИКТ (маркетинговой не в плане искусственного стимулирова-

ния социальной интеграции ИТ-новаций, а в плане реакции технического прогресса на социальные потребности информационного общества) — должна восприниматься как полноправная альтернатива технометодологии развития библиотечного дела. Вместе с тем мы интерпретируем развитие библиотечного дела как частный случай догоняющей модернизации, которая протекает не в региональном, а в социально-институциональном аспекте. Социум трансформировал отдельные аспекты социальной активности в русле информатизации — те, в которые был инвестирован необходимый для авангардного течения ресурс; сформирован специфический габитус, который экстраполируется на остальные социальные практики — в частности, на библиотечное взаимодействие, а также и на всю сферу досуга, на межличностное общение и т.д.

Попробуем рассмотреть это на примере анализа актуального тренда библиотечного дела: модернизации форматов библиотечного обслуживания в русле концепции «Библиотека 2.0», используя технологический и социологический подходы.

Специфика приложения концепции «Библиотека 2.0» на практике обусловлена возможностями пользователей (читателей), во-первых, участвовать в создании и изменении контента, во-вторых, формировать сетевое взаимодействие информационного обмена, в котором каждый ситуативно принимает любую роль, воздействуя как на единичного пользователя, так и на группу и на сообщество в целом, а социальный статус в данном фрагменте социокультурной сферы определяется уровнем активности информационной деятельности.

Технологический подход ориентирован на анализ инструментальной (ИТ) поддержки реализации данной концепции, причем исследовательский вектор направлен от описания функционала электронных каталогов, RSS, RFID, wiki-движков как возможного решения ряда базовых социальных задач библиотеки. В большинстве случаев речь идет либо об адаптации социально-востребованных ИТ-новаций к конкретным задачам библиотечной деятельности, либо об их интеграции в структуру библиотечного обслуживания (например, wiki, блоги, социальные сети).

В этой связи для аналитика представляет интерес введенное одним из теоретиков ИТ-индустрии Дж. Муром понятие

«прерывающая инновация». Данный термин предполагает, что критерием для отнесения продукта к модели пропасти является эффект прерывания, который он вызывает своим появлением на рынке. В том случае, если новый продукт заставляет людей отказываться от привычек и менять модель поведения, он непременно сталкивается с пропастью на рынке: одни с энтузиазмом принимают технологию, а другие столь же энергично отвергают ее.

Результаты социологического исследования, проведенного нами в 2011 г., позволяет подвергнуть сомнению адекватность модели прерывающейся инновации и модели пропасти современным тенденциям информатизации культуры, при том что для определенного временного периода (например, для 1990-х гг.) эти модели могут использоваться для интерпретации социальных процессов первых этапов информатизации культуры в России и сами могут трактоваться как изоморфные процессам информатизации общества в целом и других социальных институтов.

В этом контексте модель, описываемая Дж. Муром, адекватна данному фрагменту социальной практики. Однако об адекватности ее процессам социальной диффузии концепции «Библиотека 2.0», встраиваемости в повседневность стоит задуматься. Результаты проведенных нами социологических исследований позволяют говорить о том, что диффузия новаций библиотечного дела может быть интерпретирована в контексте габитуса П. Бурдьё. Учитывая характер и содержание активности в виртуальном пространстве типичного нашего современника, мы можем отметить, что пользование электронными библиотеками и самыми смелыми библиотечными веб-новациями осуществляется в рамках системы приобретенных схем, порождающих и структурирующих практику наших респондентов, позволяющих адекватно современной информационной среде классифицировать библиотечные новации в контексте социальной активности. Строго в соответствии с теорией П. Бурдьё объективная социальная среда производит габитус, или систему прочных приобретенных предрасположенностей, которые затем используются индивидами (читателями, пользователями) как исходные установки, порождающие конкретные социальные практики.

Новые реалии социально-информационной среды породили специфический габитус — web 2.0, отличительная черта

которого в установке на активное участие в формировании единого информационного массива, в представлении читателя (пользователя) о собственной роли в современном социально-информационном пространстве.

В данном случае мы выходим на уровень инструментов микросоциологии, что нередко вызывает недоверие у аналитиков СКС, воспитанных на классическом размежевании социально-гуманитарных наук, а также тех, кто недооценивает социальной специфики новационного потока и не чувствует неэффективности традиционного социологического инструментария для анализа процессов информатизации СКС.

Аналитика новых социально-информационных практик в русле их интеграции в традиционные социальные институты демонстрирует недостаточную эффективность классических методологических оснований. С одной стороны, это то, о чем пишет В.А. Ядов в предисловии к книге П. Штомпки: некоторые классические теории представляются не вполне адекватными для объяснения возрастающего динамизма и непредсказуемости социальных процессов и изменений. С другой стороны, это неэффективность собственно исследовательской методологии, которая допускает разнообразие арсенала на уровне теоретических изысканий, но в приложении в зоне официальной экспертизы демонстрирует скепсис в отношении данных, полученных из специфического инструментария.

Проблемы компьютерной грамотности, первичной адаптации, конфликтов поколений, связанных с компьютером, утратили свой глобальный характер, локализовались на микроуровне в точечном формате. Многие из того, что мы планировали исследовать, в чем видели инновационность, сегодня кажется наивным, примитивным. Большинство проектов информатизации реализовывали трансляцию изменений, новаций с макроуровня на микроуровень, вследствие чего и возник сам концепт информационной культуры личности. Сегодня проблемный комплекс иницируется обратным процессом: фундаментальные изменения, новый виток информатизации микроуровня требуют изменения на макроуровне, изменений на уровне социальных институтов и глобальных социальных систем. Ранее наша задача заключалась в адаптации человека к изменяющемуся миру, сегодня мы изучаем, каким об-

разом приспособить окружающий мир к изменившемуся человеку: его стилю жизни, поведению, мировоззрению, работе, творчеству, досугу, межличностным коммуникациям, участию в культурных процессах.

Анализ интернет-проектов в сфере культуры демонстрирует перспективность частных инициатив «художников», массового потребителя, критиков и исследователей, интернет-продюсеров, отказ от формата интернет-представительства, традиционного для учреждений культуры и искусств, в пользу разнообразия форматов сетевого взаимодействия в коммуникативных режимах диалога, полиалога, автокоммуникации, файлообмена, а также в пользу формирования устойчивых виртуальных социальных общностей, объединяющих пользователей по единству интересов, культурных предпочтений, досуговых и познавательных траекторий.

В этой связи аналитика СКС не может базироваться только на анализе социологических обследований крупных совокупностей читателей, пользователей, потребителей услуг организаций социально-культурной и культурно-досуговой деятельности. Ориентация на микроуровень, где формируется новационность, требует выработки новых, адекватных стратегий выбора случаев и – как своего рода сверхзадачи – технологий отбора парадигмального случая.

В заключение хотелось бы сместить акценты, расставленные в данной статье, с уровня методологии на уровень организации междисциплинарной коммуникации. Современная эпистемология требует активизации методологической коммуникации социально-информационных дисциплин и социологии, и формально представителям наук социально-информационного цикла никто не мешает интегрировать в свой арсенал социологическую категоризацию, методы социологического исследования, социологическую интерпретацию. Однако любые попытки входа (даже временного, ситуативного), образно выражаясь, в здание социологии вызывают резкое неприятие профессиональных социологов. Декларируя мультипарадигмальность и иные экспликации в науку постмодернизма, официальная социология смотрит на подобных методологических коммуникантов как в саге Голсуорси семейство Форсайт на архитектора Боссини (классика против современности).

СОЦИАЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ИНСТРУМЕНТ АНАЛИТИКИ В ПРОЦЕССЕ ИЗУЧЕНИЯ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СРЕДЫ

Сладкова О.Б.*

Application of sociological technologies can be counted the global tendency of the present, therefore before researchers there is a problem of judgement of positive and negative consequences intervention of technologies in cultural space in a foreshortening of correlation of theoretical and empirical knowledge.

Исторически сложилось, что в социокультурном познании раскрытие причин явлений и поиск истинности знания, то, что входит в ранг аналитических процедур, в основном происходили под влиянием интуитивной сферы, в которой личность исследователя играла всегда ведущую роль. Но субъективизация познания может иметь как положительные, так и отрицательные последствия — от гениальных прозрений до дезориентирующих пророчеств; абсолютизация уникальности, неповторимости социокультурных явлений приводит к описательности и субъективизму в процессе познания культурной реальности. Констатация такого положения заставляет обогащать исследовательскую лабораторию культурологов внедрением объективных методов познания. Представляется, что культурологи, ограничивая познание методами абстрагирования, идеализации, типологизации, сравнения и т.п., искусственно обедняли исследовательский аппарат. Это положение становится все более заметным в эпоху информатизации, когда социальное познание испытывает мощную интервенцию со стороны естественно-научного знания, как бы примеряя стандарты, эталоны и идеалы научности. Влияние естественно-научного знания, техники и особенно информационных наук стимулирует в социальных науках стремление к большей точности, строгости анализа использования количественных методов, что приводит к раскрытию ранее не замечавшихся исследователями сторон явлений и процессов культурной практики. В этом контексте следует воспринимать появление нового исследовательского инструментария в виде социально-информационных технологий, многие из которых строятся на ис-

пользовании количественных методов. Причем желание или нежелание культурологов принимать или отвергать этот инструментарий не может повлиять на объективное существование данных технологий и активное использование их в социокультурной практике. Применение социотехнологий можно считать глобальной тенденцией современности, поэтому перед исследователями стоит задача осмысления позитивных и негативных последствий технологизации культурного пространства в ракурсе соотношения теоретического и эмпирического знания.

Не спорим, что в культурологии многие теоретические концепции обладают известной свободой от эмпирического знания, основываясь на очевидных фактах, интерпретациях, включенном наблюдении и т.д. Но нельзя отрицать также и того, что теоретические построения, не подтвержденные анализом фактических данных, обедняют процесс познания социокультурной реальности. В этой связи представляется особенно интересным подробнее остановиться на характеристике мониторинга как технологии сбора и анализа фактических сведений о состоянии социокультурной среды, перспективах ее развития, в основе которой лежат количественные методы оценки исследуемых объектов.

Под мониторингом принято понимать комплексный метод познавательной и предметно-практической деятельности, направленный на непрерывное слежение за состоянием объектов социальной среды по заранее заданным параметрам с целью анализа состояния среды и ее контроля, позволяющий осуществлять эффективное прогнозирование и выработку оптимальных социально значимых решений.

* Заведующий кафедрой прикладной информатики Московского государственного университета культуры и искусств, доктор культурологии, профессор.

Мониторинг осуществляется благодаря таким качествам, как:

- предоставление об объекте наблюдению сведений по набору индикаторов, обеспечивающее комплексность представлений об объекте и позволяющее учесть различные векторы развития наблюдаемой ситуации;
 - оперативность получения информации, дающая возможность своевременно принимать управленческие решения;
 - систематичность и не случайность сведений, характеризующих объект, что повышает вероятность прогноза развития ситуации;
 - наглядность представления сведений, полученных в ходе исследования (в мониторинговой аналитической справке установленные зависимости представляются в виде графиков, таблиц, диаграмм и т.д.), что облегчает аналитическую работу;
 - стандартность процедуры проведения мониторингового исследования (технология мониторинга подразумевает жесткое следование всем предписанным этапам) и формы представления полученной информации (существуют нормы вывода статистических данных и требования к созданию заключительной мониторинговой справки), что повышает культуру получения экспериментальных данных, снижает субъективность оценок реальной ситуации, позволяет сделать результаты исследования воспроизводимыми, а в итоге придает большую достоверность выводам исследования;
 - расширение возможностей познания социокультурной среды – факты, полученные в ходе мониторинговых исследований, в большей степени соответствуют общим требованиям к информации (достоверность, объективность, актуальность, своевременность, точность, непротиворечивость и т.д.).
- Эмпирические данные вообще в социальном познании и полученные в ходе мониторингового исследования в частности, как отмечают специалисты в области теории познания, имеют отношение к объяснению и теоретической деятельности, в культурологии в том числе:
- 1) наличие их в арсенале исследователя способствует выработке более богатых мыслительных образов соответствующих объектов;
 - 2) они позволяют представить составные части и основные характеристики изучаемого объекта;
 - 3) помогают вводить в научный оборот новые, часто междисциплинарные понятия;
 - 4) оперирование фактическими количественными сведениями позволяет двигаться в познании от конкретных проявлений к сущности и от сущности к ее частным случаям;
 - 5) данные, полученные эмпирическим путем, дискредитируют чисто спекулятивный подход;
 - 6) использование фактических данных позволяет добиваться согласованности теорий с массой накопленных фактов;
 - 7) методики получения фактических данных вносят вклад в правила и процедуры исследования;
 - 8) показатели, шкалы, рейтинги (в частности, являющиеся инструментарием мониторинга) могут иметь собственное теоретическое и практическое значение.
- Мониторинг помогает формированию объективных позиций исследователей, так как в нем реализуется многофакторный подход к познанию социокультурной среды: ведь наблюдение за изменениями состояния объектов социокультурной среды проводится по системе индикаторов, то есть статистических, фактических или смысловых единичных показателей, характеризующих состояние и тенденции развития наблюдаемого объекта. Для современной России, социокультурная среда которой, по мнению специалистов, объясняющих социальные процессы с позиций синергетической теории, характеризуется как близкая к точке бифуркации, многофакторный подход и многофакторная парадигма познания приобретают особенно важное значение. Развитие современной науки все глубже и теснее связывается с выяснением концептуального смысла и значения понятия «нелинейная многофакторная модель» для понимания перспектив гносеологии. В предметных многофакторных моделях интегрируются результаты и достижения философии, математики, логики и конкретных наук. Само развитие многофакторной парадигмы требует нового математического аппарата, соответствующего уровню сложности междисциплинарных проблем. Логика многофакторного подхода формируется и реализуется как уче-

ние о многомерном мышлении, ассимилирующее фундаментальные достижения методологии науки и математической логики. При этом абстрактно-теоретический и конкретно-исторический уровни абстрактности нелинейного объекта рационально увязываются в единое целое. Поэтому столкновение понятия «предметная многофакторная модель» и реальной действительности означает выход за границы разведения теоретических схем, разработанных в свете требований классической однофакторной парадигмы. В процессе формирования многофакторной парадигмы идет выработка точных методологических представлений о строении, свойствах и закономерностях развития систем научного знания о современном обществе.

Мониторинг реализуется с помощью современной компьютерной техники, которая дает возможность обрабатывать и передавать огромные объемы информации на массовую аудиторию, преодолевая практически безграничные расстояния и временные барьеры. Использование технических средств оказывает влияние на процесс познания, заставляя исследователя мыслить другими категориями, меняя его взгляды на действительность, приводя к механизации сознания.

Мониторинг в отличие от многих других эмпирических методов гарантирует высокое качество измерений, так как предполагается, что статистические показатели, характеризующие состояние объекта, снимаются непрерывно в течение всего срока наблюдения – таким образом, исключается случайность. Собранные сведения проходят математическую обработку (обязательные процедуры ранжирования, корреляции и экстраполяции), обеспечивающую получение непротиворечивых данных, характеризующих исследуемый объект.

Мониторинг имеет большое преимущество перед другими исследовательскими методами, основанными на количественных измерениях, которые в погоне за точностью измерения жертвуют факторами, не подлежащими четким формальным оценкам. В результате применения таких методов познавательный результат становится ничтожным. Мониторинг – это технология, позволяющая зафиксировать появление не типичного объекта в поле зрения исследователя, требующего отдельного объяснения. Именно такие специфические объекты, не укладываю-

щиеся в общепринятые границы, и вызывают интерес исследователя, потому что, как правило, в число таких исключений входят либо новые элементы изучаемой среды, либо отмирающие. Процессуально, для того чтобы не потерять эти не типичные проявления в наблюдаемом объекте, в номинативную шкалу, логически описывающую исследуемый объект, вводят графу «Другие» или «Не определено».

Применение в мониторинге количественных методов создает возможность эмоциональной нейтральности. Это важно, так как в социальных науках в целом и в культурологии в частности познавательное отношение к действительности переплетается с оценочным к ней отношением. Объекты культурологического познания выступают как ценности, то есть имеют и для исследователя, и для воспринимающего результаты исследования общества человеческое, культурное, нравственное, эстетическое значения. Это делает нейтральность познания почти невозможной. Использование мониторинга как формального метода открывает свободное от авторитетов, школ, идеологий и других факторов поле для исследования.

Мониторингу присуща функция прогнозирования, которая основывается на адекватном, надежном, всестороннем описании и относительно полном объяснении явлений социокультурной среды. Процедура этой функции соответствует такая математическая операция, заложенная в мониторинговом исследовании, как экстраполяция, то есть перенесение закономерностей, замеченных на одном массиве, на неисследованный массив. Построение прогнозов всегда ценилось в социальном знании, поэтому появление инструмента, позволяющего строить прогноз развития социокультурной среды на научной основе, устанавливать тенденции развития социокультурных объектов, представляется весьма важным достижением в области познания.

Мониторинг помогает выявить социальную детерминацию в развитии объекта исследования, так как позволяет упорядочить его количественные характеристики, критерии и благодаря процедуре ранжирования устанавливать приоритеты в собранном массиве данных.

С помощью процедуры корреляции мониторинговые исследования помогают установить причинно-следственные связи между собранными фактами.

В целом можно заключить, что мониторинг позволяет применять полученные эмпирические данные о состоянии социокультурной практики и использовать их как познавательные ценности, добиваясь приближения к истинности познания, точности, строгости, доказательности, обоснованности. Перечисленные потенциальные возможности мониторинга как исследовательского метода уже сейчас позволяют эффективно использовать его на многих исследовательских направлениях — в частности, выявлять многообразие социокультурной среды, раскрывать приоритеты общественных интересов, находить оптимальные пути решения управленческих задач, своевременно прогнозировать возможные социальные конфликты и пути их преодоления, развивать медиационные связи, способствующие взаимодействию различных полюсов социокультурной действительности, и т.д. Об этом свидетельствуют сотни мониторинговых исследований, проводимых ежегодно сетью государственных служб мониторинга, которая в России строится на основании двух принципов:

- 1) принадлежность органов мониторинга к иерархическому уровню управления (по этому признаку формируются мониторинговые службы при Правительстве РФ, ведомственного и отраслевого подчинения: при Министерстве обороны, Министерстве чрезвычайных ситуаций, Министерстве внутренних дел, Министерстве иностранных дел, Федеральной службе безопасности и т.д.; окружные; региональные; городские; районные);
- 2) вид объекта мониторинга (по этому признаку формируются пожарные, пограничные, метеослужбы, экологические и другие мониторинговые службы).

Информация, которая ранее была закрытой, теперь частично открывается для общественного использования. В последние десятилетия мониторинговые исследования проводятся крупными СМИ, общественными фондами и политическими движениями, аналитическими подразделениями отдельных организаций. К наиболее емким и эффективным из них относятся исследования Всероссийского центра общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда общественного мнения (ФОМ), независимого исследовательского центра «Российское общественное мнение и исследование рынка» (РОМИР) и ряда са-

мостоятельных исследовательских компаний, объединенных на сайте monitoring.ru. Исследования этих организаций проводятся с соблюдением всех норм международного кодекса проведения социологических и маркетинговых исследований, принятых Международной ассоциацией исследователей общественного мнения (WAPOR) и Европейским обществом исследователей общественного мнения и маркетинга (ESOMAR). Это означает, что с точки зрения использованных методик сбора, обработки и анализа результатов исследований эти организации соответствуют современному уровню развития социотехнологий, а число их интервьюеров исчисляется тысячами человек, что позволяет считать выводы проводимых ими исследований репрезентативными.

Вместе с тем существуют объективные трудности, ограничивающие применение мониторинга. Во многом эти трудности predeterminedены скромной ролью экспериментальных методов, использующих количественный инструментарий для исследования культурной реальности. Исследуемые объекты трудно поддаются формализации из-за сложной системы связей с другими объектами и высокой степени случайности их проявлений, которые трудно просчитать, многофакторности и разноуровневости детерминации поведения отдельных людей и социальных групп, процессов, явлений и т.д. Следует согласиться с мнением специалистов, изучающих соотношение экспериментального и теоретического в социальном знании, о том, что в социальной среде вообще сложно создать контролируемые условия, а следовательно, сделать точные замеры, поэтому измерение объектов социокультурной реальности носит характер познавательного идеала со всеми вытекающими последствиями: условности представлений об идеальном, недостижимости идеала и т.п. Хотя само явление идеального важно в осуществлении мониторингового исследования, так как именно на представлениях об идеальном состоянии объекта наблюдения основывается такая существенная процедура мониторинга, как построение сравнительных шкал, позволяющих оценить состояние и перспективы развития объекта исследования.

Однако познавательные качества мониторинга, как, впрочем, и других эмпирических методов, не должны поддержи-

вать иллюзии исследователей о неограниченных возможностях этого инструмента: например о том, что с помощью мониторинга можно получить полное описание объекта, выразить все его содержание, получить ответы на все исследовательские вопросы и проверить все гипотезы. Мониторинговое исследование априори предполагает моделирование реальной ситуации, выделение только тех сторон в характеристике объекта, которые соответствуют задачам данного исследования, а значит, заведомо обедняют действительную картину. (Известный факт, подтверждаемый Т. Заславской, Ю. Левадой, Н. Лапиным, — даже в самых представительных мониторинговых исследованиях общественного мнения никогда не учитывается позиция как минимум 10 % россиян.) Как любая модель, мониторинговое исследование упрощает реальную ситуацию. Кроме того, не все социокультурные объекты могут быть подвергнуты эмпирической интерпретации вследствие уже упомянутой сложности формализации их содержания и спонтанности проявления связей с другими объектами среды. Возможны также потеря ценной информации и искажение смыслов, значений фактических данных из-за барьеров в понимании респондентами вопросов, сформулированных исследователями (в случае проведения мониторинга в виде конкретно-социологических исследований), а также в процессе выражения через индикаторы существенных черт изучаемых объектов, что характерно для лингвистических процедур в целом.

На погрешности мониторингового исследования влияет поведение респондентов (в случаях, когда сами люди, мотивы их поведения и т.д. оказываются объектами изучения). Иногда они выражают мнение, далекое от их истинных интересов, потому что включаются механизмы психологической защиты: люди часто прибегают к рационализации проекции, отрицанию, компенсации, маскировке, сокрытию подлинных мотивов.

В российском обществе, состояние которого многие специалисты определяют как транзитное, характеризующееся неопределенностью, хаотичностью во всех сферах жизни, усилением влияния неформальных институтов и неписаных правил социального взаимодействия, человек ощущает себя незащищенным от внешнего влияния. В таких условиях происходит изменение в представлениях о

критериях, стандартах научности, в значительной мере определяющихся своеобразной релятивизацией всего общественного сознания, резким ослаблением ориентации на какие-либо абсолюты. Такое общество мало способствует ориентации на какие-либо регулятивы, нормы, эталоны познавательной деятельности. Отрицательное влияние на представления о критериях научности оказывает низкопробная массовая культура, совершившая экспансию в духовную жизнь российского общества.

Незащищенный от внешнего влияния человек становится объектом манипулятивного воздействия с помощью социально-информационных технологий — в частности, мониторинга. С помощью мониторинга создается модель реальной ситуации. Причем, как любая модель, мониторинг упрощенно представляет действительность, главным образом отражая устойчивые стереотипы, бытующие в общественном сознании, и в этом априорно проявляются манипулятивные качества данной технологии.

Мониторинг как технология выявления объективных данных обеспечивает подготовительный этап манипулирования, подразумевающий изучение желаний, ожиданий, интересов, потребностей различных социальных групп, а следовательно, он открывает манипулятору приоритет в доступе к информации.

Манипулятивному воздействию открыты такие процедурные этапы мониторинга, как выбор места и времени проведения исследования, группы респондентов, набор индикаторов, по которым осуществляется слежение за объектом. Широкие манипулятивные возможности открываются на этапе комментария результатов мониторингового исследования. На этом этапе манипуляторы используют многообразный арсенал средств, помогающих осуществлять отвлекающие действия, действия по введению в заблуждение и направленные на вхождение в доверие, а также действия, представляющие собой подмену одного другим.

Анализ процесса манипулирования показывает, что освободиться от манипуляций нельзя: манипуляции — часть процесса управления обществом. Однако природа человека противится обману, и с этим должны считаться политики, использующие этот инструмент для достижения своих целей. Применение мониторинга расширяет перспективы мани-

пулирования, но эта же технология может быть использована для минимизирования его влияния. Мониторинг, предоставляя факты о социокультурной действительности, мотивирует познавательную деятельность, помогает развивать информационную культуру личности и общества, то есть создает условия для того, чтобы человек в потоке информации имел возможность найти подлинно научное социальное знание, подчиненное таким эпистемологическим требованиям, как обнаружение скрытого за кажущимся, выявление структуры социальных объектов, их действительных функций и причинно-следственных связей.

Итак, даже принимая упреки некоторых исследователей в том, что социально-информационные технологии приводят к обеднению и огрублению картины социокультурной действительности и потере

ценных результатов теоретического знания, нельзя не согласиться, что без них происходит отрыв теории от социальной реальности, даже схоластическое ее вырождение. Использование социально-информационных технологий — в частности, мониторинга — раскрывает широкие познавательные возможности, направленные на самопознание общества и личности, раскрытие закономерных связей, отношений в их структурном, развивающемся взаимодействии. И хотя измерительные технологии трудно реализовать: они, как правило, высокочатратны, их внедрение требует специальных знаний и т.д., на наш взгляд, это не должно означать бесперспективности подобной задачи. Скорее нужно задуматься о других методических и ресурсных возможностях их внедрения в исследование социокультурной среды.

БЕЗОПАСНОСТЬ И АНАЛИТИКА

ПУБЛИЧНОСТЬ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ЭКСПЕРТИЗА КАК УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белозеров В.К.*

The organization and procedures of a management by the state should adapt constantly to a national policy and its purposes, and also to character of resources of the country and technics in process of their change. As, rather original and in many respects unique, Russia also the political management of Armed forces should function in view of its specificity, in compliance with varying conditions has features also.

Любая страна – даже в условиях глобализации – всегда имеет отличия от других, что обусловлено историческими, природно-географическими, культурно-ментальными, социально-политическими и иными обстоятельствами, с учетом которых в том или ином государстве и формируются взгляды на назначение, устройство и применение военной силы. Отсюда ясно, что «цели, организация и методы руководства национальной обороной – взаимосвязанные элементы. Организация и процедуры руководства должны постоянно приспосабливаться к национальной политике и ее целям, а также к характеру наших ресурсов и технике по мере их изменения»¹. Поскольку свои весьма своеобразные и во многом уникальные особенности имеет и Россия, то и политическое руководство вооруженными силами должно функционировать с учетом ее специфики сообразно меняющимся условиям.

Сегодня в России, заявившей о приверженности демократическим ценностям, осуществляется политическая модернизация. Характеризуя ее направленность, Президент РФ Д.А. Медведев отметил в 2009 г. в Послании Федеральному собранию: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии.

...Вместо архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех, станем обществом свободных и ответственных людей». В рамках модернизации не может остаться не затронутым и институт политического руководства вооруженными силами, функционирование которого должно предопределяться необходимостью удовлетворения потребностей всего социума в устойчивом и безопасном развитии.

Совокупность осознанных потребностей, удовлетворение которых обеспечивает возможности существования и прогрессивного развития личности, общества и государства, характеризуется как интересы (от лат. interest – «иметь значение»)². В интересе заключено объективное противоречие между потребностями субъекта и условиями его существования, возникающее вследствие недостатка, отсутствия чего-либо, чем определяется направленность социальной активности и создаются условия для объединения индивидов с целью ведения совместной деятельности.

Материальные и духовные явления и блага, необходимые человеку и обществу для комфортного бытия, приобретением которых удовлетворяются потребности, в своей совокупности образуют ценности. Содержание и иерархия ценностей отличаются в рамках различных культур или же в различные исторические эпохи.

* Заведующий кафедрой политологии Московского государственного лингвистического университета, сопредседатель Ассоциации военных политологов, кандидат политических наук.

В настоящее время Конституция Российской Федерации (ст. 2) определяет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В качестве обязанности государства главный правовой документ нашей страны определяет признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Отсюда правомерно утверждать, что высшим интересом России является обеспечение развития человека, устойчивого роста уровня его жизни и благополучия на основе соблюдения его прав и свобод, стимулирования его ответственности, демократического развития страны.

В национальных интересах выражается потребность той или иной общности существовать в мировом сообществе в соответствии с ее культурно-историческими и духовными традициями, реализовать свой потенциал. Национальные интересы отражают потребности социума в выживании, самобытности, процветании, достойном месте в мире и самоуправлении. Поэтому их реализация является необходимым условием поддержания идентичности нации, ее способности выступать самостоятельным субъектом истории.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (далее – Стратегия) национальные интересы определены как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Они заключаются:

- а) в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- б) в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в) в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира³.

Вместе с тем нельзя безоговорочно признать обоснованность отождествления в Стратегии национальных интересов с потребностями государства. Кроме того, по замечанию члена-корреспондента РАН В.Г. Барановского, определение понятия «безопасность» как состояния защищенности жизненно важных интере-

сов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз «не проясняет вытекающие из него вопросы: какие именно интересы имеют жизненно важное значение и от каких угроз и рисков их следует защищать»⁴.

Выведение национальных интересов России целесообразно начать с признания того, что у нации существуют константные ценности, к которым она стремится постоянно, в любых условиях, принимая меры для их отстаивания. Такими ценностями являются выживание социума, его благополучие, стабильное и безопасное развитие, культурная самобытность, возможность самостоятельно решать вопросы своего развития и обеспечивать суверенитет, поддерживать статус страны в мировом сообществе. К ценностям российской нации как политически организованной общности в Стратегии официально отнесены свобода и независимость государства, гуманизм, межнациональный мир и единство культур многонационального народа России, уважение семейных традиций, патриотизм. Российская Федерация как великая держава, обладающая многовековой историей и своеобразной культурой, уникальным геополитическим положением, значительным экономическим и научным потенциалом, заинтересована в сохранении своего статуса.

В силу объективных обстоятельств в процессе реализации своих интересов как осознанных потребностей Россия испытывает постоянное противодействие различной степени со стороны других акторов, имеющих собственные интересы. Например, известный американский исследователь С. Хантингтон прямо указывает на изначальную конфликтогенность политики Запада по отношению ко всем остальным⁵. В этих условиях с неизбежностью происходит столкновение интересов России с интересами других политических акторов.

Такая ситуация может повлечь за собой оказание давления на нашу страну, которое может быть облечено в самые различные формы. Крайней формой такого давления выступает применение военной силы или угроза ее применения. Необходимость же противостояния попыткам давления, реагирования на них задает определенную направленность процессам подготовки и применения Вооруженных сил Российской Федерации, требует поддержания их в определенном

устойчивом состоянии. Поскольку национальные интересы являются порождением изменчивых условий, в которых оказалась страна и которые определяют направленность конкретных практических действий в отношении вооруженных сил государства, они постоянно выступают исходным пунктом формирования и развертывания института политического руководства, образуют критерий оценки его эффективности.

Исходя из национальных интересов, субъекты политического руководства вооруженными силами государства:

- 1) осуществляют целеполагание в военном строительстве и выделение его приоритетов;
- 2) определяют условия и пределы, нарушение и преодоление которых требует применения военной силы;
- 3) ориентируются на получение поддержки граждан и военнослужащих при подготовке и применении вооруженных сил.

Интересы в отличие от потребности направлены не столько на предмет удовлетворения, сколько на институты, нормы отношений, учреждения, от которых зависят условия жизнедеятельности людей, создание и распределение ценностей. Наличие у субъекта четкого и предметного образа результата позволяет осуществить конкретное содержательное наполнение деятельности по достижению поставленной цели. Сформулированная цель находит свое выражение в идеях, изложенных и раскрытых в доктринах и концепциях, а ее достижение требует подготовки программы действий, определения объема необходимых усилий, создания соответствующих средств, ресурсного обеспечения, своевременной перестройки и изменения норм и институтов. Тем самым национальные интересы России требуют:

- поддержания статуса великой державы, в том числе обладания ядерным оружием;
- формулирования адекватных сложившейся обстановке политических установок относительно подготовки и применения вооруженных сил;
- поддержания вооруженных сил в состоянии, позволяющем им действовать в соответствии с предназначением;
- регламентации применения вооруженных сил в различных случаях и своевременной корректировки действующих правовых актов;

- определения форм и объема военных усилий, связанных с международными обязательствами и членством страны в международных институтах безопасности.

Кроме того, реализация национальных интересов в рамках политического руководства вооруженными силами предполагает:

- а) следование демократическим принципам и применение соответствующих процедур, поскольку «для демократии сущностным является то, что руководящая деятельность правительства остается в зависимости от воли и доверия народа»⁶;
- б) недопустимость реализации частных и узкогрупповых интересов (например, интересов финансово-промышленной олигархии) в ущерб национальным интересам;
- в) соблюдение норм международного права и национального законодательства, обращение с военной силой как с крайним средством политики;
- г) ограничение сферы и степени применения вооруженных сил пределами необходимой обороны.

В России в различные периоды реализация национальных интересов должностными лицами государства и политической элитой осложнялась рядом взаимосвязанных проблем.

В первую очередь следует назвать степень осознания и учета национальных интересов при исполнении должностных обязанностей. Еще в конце XIX в. российский военный теоретик Е.И. Мартынов, признавая, что в нашей стране «любовь к личному спокойствию и разные космополитические теории заслоняют здоровый национальный интерес», справедливо отмечал: «Разгадать его даже в водовороте самых противоположных течений, сделать из него руководящую идею всей своей деятельности — составляет первую задачу хорошей политики»⁷. В России же имели место периоды отсутствия в политике руководящей идеи либо же реализации неверной идеи, что непосредственно влияло на эффективность применения военной силы⁸.

Другой проблемой выступает пренебрежение национальными интересами в пользу других обстоятельств.

Характерным примером являются провозглашение и реализация руковод-

ством Советского Союза в середине 80-х гг. XX в. приоритета общечеловеческих ценностей по отношению к национальным интересам. По мнению М.С. Горбачева, новое мышление было «призвано ликвидировать разрыв между политической практикой и общечеловеческими морально-этическими нормами»⁹. Следуя руководящим установкам, СССР принял на себя ряд ограничений, провозгласив, в частности, недопустимость применения вооруженных сил в военных конфликтах, не связанных непосредственно с обороной страны и союзников от внешней агрессии; недопустимость начала военных действий против любого государства первыми; неприменение первым ядерного оружия; отсутствие стремления к военному превосходству¹⁰. В проекте Концепции военной реформы было объявлено что «война... себя полностью изжила»¹¹. Военно-доктринальные установки имели сугубо оборонительный характер и реализовывались вплоть до тактического уровня, что дезориентировало личный состав армии и флота, особенно кадровых военных, воспринимаясь как пораженчество. Партнеры же нашей страны не пошли на ущемление собственных интересов¹².

В постсоветской России отход от подобной практики произошел не сразу. В этом плане показателен ответ в начале 1992 г. министра иностранных дел России А. Козырева на просьбу бывшего президента США Р. Никсона очертить реальные интересы новой России: «Одна из проблем Советского Союза состояла в том, что мы как бы слишком заклинились на своих национальных интересах. Теперь мы больше думаем об общечеловеческих ценностях»¹³.

В ряде случаев негативное проявление имеет также персонифицированный характер власти и нарушение баланса властей вследствие расширения сферы влияния исполнительной власти.

Персонифицированный характер власти в России выражается в ориентации на первое лицо государства, которое выступает не только выразителем идеалов нации, но и ее кумиром, а также в том, что результаты руководящей деятельности в обществе связываются (отождествляются) с конкретными личностями¹⁴, а не с действием норм и процедур.

Поэтому в России реальные возможности тех или иных органов власти, чья деятельность связана с политическим руководством вооруженными силами,

находятся в сильной зависимости от личностного фактора, проявляющегося в близости того или иного должностного лица к Президенту РФ. Данным обстоятельством во многом предопределяются реальные прерогативы тех или иных органов (например, Совета безопасности России, Минобороны России или других силовых ведомств). Сложилась и практика, когда руководители силовых ведомств обращаются к Президенту РФ как к арбитру с целью урегулирования проблемных вопросов и возникающих конфликтов (между собой или с другими министерствами и ведомствами, правительством).

Следует отметить и сложности, связанные с агрегированием в России национальных интересов органами государственной власти вследствие их чрезмерного обособления от общества.

Хотя организация власти всегда требует управленческих структур, «главная проблема, которую создает бюрократический аппарат в самых разных политических системах, связана с его автономизацией, с его становлением как власти, стоящей над обществом в целом и осуществляющей свой курс без учета фундаментальных интересов масс»¹⁵. В России же ситуация усугубляется дисбалансом в разделении властей, частичной утратой российским парламентом своих функций как представительного и законодательного органа власти, политической апатией граждан и другими обстоятельствами.

Можно констатировать, что реально центр принятия политических решений в России находится в аппарате исполнительной власти, а парламент лишь фиксирует принимаемые решения¹⁶, что предоставляет правительству значительную свободу действий.

Чрезмерное же обособление органов государственной власти от общества, ограниченные возможности для осуществления гражданского контроля создают условия для злоупотреблений, реализации собственных интересов в ущерб национальным. Так, как отмечают представители Совета Федерации, в настоящее время сложившаяся непрозрачность структуры расходов Минобороны России и других силовиков делает практически ненаблюдаемыми показатели ресурсоемкости по стратегическим целям и тактическим задачам, динамику изменения их финансирования¹⁷.

Решению названных проблем может способствовать создание действенных механизмов и процедур политического участия граждан в виде формирования политической элиты, признания ее легитимности, в формулировании проводимой ею политики и в контроле над ее осуществлением¹⁸.

Вместе с тем в современных обществах граждане в повседневных условиях ограничены в возможностях постоянного и непосредственного участия в обсуждении и решении важных для страны проблем (что могло бы способствовать формулировке национальных интересов и учету их в политическом руководстве вооруженными силами). Даже на референдуме граждане могут лишь дать положительный или отрицательный ответ на поставленный вопрос¹⁹. Зрелое же мнение граждан по вопросам выработки и реализации политических решений, так или иначе связанных с применением вооруженных сил, не может появиться стихийно, поскольку в подавляющем большинстве они не могут быть компетентными в этих вопросах.

Поэтому политическое участие граждан должно сочетаться с делегированием полномочий политическим партиям, структурам экспертного сообщества и другим организациям и объединениям, мнение которых, в свою очередь, может быть транслировано органам власти посредством, например, парламентских слушаний или же через совещательные органы.

С учетом сказанного можно сделать вывод, что функционирование института политического руководства Вооруженными силами Российской Федерации с учетом необходимости реализации национальных интересов требует создания определенных условий.

В первую очередь следует отметить, что процесс политического руководства вооруженными силами должен приобрести публичный характер.

Категория публичности включает в себя две составляющие:

- 1) ориентированность на всеобщее благо;
- 2) открытость, непотаенность²⁰.

Публичность характеризует степень видимости, открытости государственной власти. Тайнство и сакральность власти с развитием демократических основ устройства общества постепенно ограничились сферой государственной тайны, а наиболее важные политические решения и вопросы стали открыто обсуждаться в обществе.

Снижение уровня публичности означает, по сути, ограничение прав граждан на участие в решении вопросов, касающихся всего общества, отторжение их от политической жизни. Там, где сужается пространство публичности, происходит и сужение политического пространства. В этом смысле справедливо суждение о том, что «общественный строй существует как *res publica*, как публичность, и он становится под вопрос, если в нем образуется пространство не публичности»²¹.

Диалог обеспечивает столкновение доводов, выявляет правоту и неправоту идей, что и обеспечивает их жизнь. Благодаря столкновению идей формируется политическое сознание граждан и функционирует оппозиция. По утверждению известного испанского философа Ортеги и-Гассета, «выдвигать идею означает верить, что она разумна и справедлива», поэтому «лучшая форма сосуществования — диалог, где столкновение доводов выверяет правоту наших идей. ...Теоретические истины не просто спорны, но вся сила и смысл их в этой спорности; они рождены спором, живы, пока оспоримы, и существуют единственно для продолжения спора»²².

Публичность формирует и поддерживает у человека и потребность в участии в конструировании социальной жизни, поскольку «только благодаря публичности впервые возникает живое отношение к государственным интересам и общественное мнение...»²³. Посредством поддержания коммуникации между управляющими и управляемыми обеспечивается функционирование механизма обратной связи в политических отношениях. Подобным образом достигается недопущение подмены идейной составляющей политического простым администрированием²⁴.

Публичное измерение имеет и политическое руководство вооруженными силами.

Предпринимая те или иные действия, связанные с применением военной силы, государственная власть так или иначе ориентируется на общественное мнение. Так, признавая необходимость общественной поддержки, Клаузевиц утверждал, что при подготовке и ведении войны сформулированную «...политическую цель можно принимать за мерило, лишь отчетливо представляя себе ее действие на народные массы, которые она должна всколыхнуть»²⁵. Причастность граждан к по-

литическому руководству вооруженными силами достигается открытостью информации о решениях органов публичной власти. Права граждан на получение информации закреплены законодательно в Конституции Российской Федерации и других правовых актах. Реализация указанных прав осуществляется посредством обнародования информации о принимаемых решениях, обеспечения доступа к официальным документам и материалам, к заседаниям органов публичной власти, предоставлением документов и материалов на основании запроса.

Само создание и функционирование армии всегда связано с подчеркнутой демонстрацией ее государственной принадлежности и предназначения, готовности к отстаиванию национальных интересов. Так, материализация определенных политических взглядов и ценностей в военной форме дали основание Карлу Шмитту заключить, что последняя «...является чем-то большим, чем профессиональная одежда, поскольку она демонстрирует господство публичности» и что форма «...для хорошего кадрового офицера — это нечто большее, чем костюм»²⁶. Внешние атрибуты военнослужащих в виде формы, знаков различия и отличия представляют собой высшую степень публичности армии, открытую демонстрацию представителями государственной военной организации своего предназначения, готовности реализовывать национальные интересы средствами вооруженного насилия. В ряде случаев и само название вооруженных сил государства достаточно четко говорит об их характере и предназначении, интересах социальной группы, которые они отстаивают²⁷.

В настоящее время в российском законодательстве, доктринальных документах провозглашены предназначение вооруженных сил, условия, при которых может быть применена военная сила, излагаются полномочия должностных лиц и органов власти по руководству вооруженными силами, содержатся и другие положения. В этой связи правомерно утверждение о том, что Военной доктриной Российской Федерации демонстрируется «последовательная приверженность к миру с твердой решимостью защищать национальные интересы»²⁸. Задачи вооруженных сил, их состояние и перспективы развития освещаются в посланиях Президента РФ Федеральному собранию, в выступлениях и статьях руководителей госу-

дарства, представителей Министерства обороны и т.д.

В нашей стране имеется и опыт опубликования для обсуждения проектов важных документов, связанных с вооруженными силами. Так, в Советском Союзе в 1990 г. были опубликованы проекты Концепции военной реформы и Военной доктрины СССР. Проект действовавшей до 2010 г. Военной доктрины Российской Федерации с целью его обсуждения 9 октября 1999 г. был размещен в газете «Красная звезда». Сложилась и практика подготовки изданий, предназначенных для общественности и характеризующих актуальные задачи вооруженных сил, усилия государства по поддержанию их в необходимом состоянии.

Институциональным выражением публичности стало повышение статуса деятельности, связанной с информированием граждан и организацией связей с общественностью, в рамках военной организации нашей страны²⁹. В вооруженных силах соответствующие структуры существуют с 1971 г.³⁰

Между тем со второй половины 2000-х гг. в России стала проявляться тенденция свертывания возможностей для участия граждан в публичном обсуждении вопросов, связанных с руководством Вооруженными силами.

Так, в 2008 г. после грузино-югоосетинского конфликта по инициативе Общественной палаты в связи с подготовкой военно-доктринальных документов был проведен ряд круглых столов с участием представителей общественных организаций и экспертных структур³¹. Вместе с тем информации о последствиях обсуждения, в том числе о доведении результатов прошедшей дискуссии до органов государственной власти, обнародовано не было.

Министерством обороны после выхода в начале 2007 г. второго сборника «Вооруженные силы» приостановлен выпуск изданий информационно-аналитического характера. Вместе с тем они и ранее имели небольшой тираж, представляя собой, по сути, подарочное издание для ограниченного круга лиц. Характерно и то, что даже представители Федерального собрания имеют ограниченную информацию о смысле, содержании и цели проводимых в вооруженных силах преобразований, о ходе разработки военно-доктринальных документов, что вызывает у них закономерную озабоченность и опасения³².

Процесс подготовки Стратегии национальной безопасности и Военной доктрины проходил в закрытом режиме, проекты документов для обсуждения опубликованы не были, что вызывает обоснованную критику со стороны компетентных военных экспертов. Так, президент Академии военных наук генерал М. Гареев справедливо утверждает, что «Военная доктрина как система официально принятых взглядов на оборону страны, по коренным вопросам защиты отечества и военной службы затрагивает интересы всех государственных структур, всего общества и всех граждан РФ. Поэтому не оправдывает себя ранее существовавшая практика, когда Военную доктрину пыталась разработать определенная группа лиц в отрыве от общественности и военно-научных кругов»³³. Широкого обсуждения проекта Военной доктрины не состоялось, в связи с чем оценочное и альтернативное видение Военной доктрины представителями экспертного сообщества дано не было.

Скрытность разработчиков военно-доктринальных документов свидетельствует скорее об их неготовности отстаивать свою правоту. Подобная закрытость приводит к отторжению народных масс от вопросов политического руководства вооруженными силами и способна вызвать негативные последствия для общества и государства. Отсюда нельзя признать обоснованной практику закрытия разработки и обсуждения отечественных доктринальных документов в сфере обороны и безопасности. В этой связи представляется справедливой критика профессором Ю.С. Коноплиным тех исследователей, которые выдвигаемые гражданами требования о расширении их участия в политической жизни оценивают «как тревожный симптом, способный нарушить существующий баланс общественных сил, участвующих в политике»³⁴. Чрезмерная закрытость вызывает непонимание и недоверие к власти, приводит к ошибкам в политическом руководстве вооруженными силами.

В целом же представляется, что в повышении уровня публичности политического руководства вооруженными силами должна быть заинтересована в первую очередь сама государственная власть. Публичность в данном случае будет способствовать кристаллизации и артикуляции национальных интересов, обеспечит их восприятие органами власти и учет в

деятельности, связанной с подготовкой и применением военной силы государства.

Другим важным условием реализации национальных интересов следует назвать создание механизмов и процедур, обеспечивающих ответственность должностных лиц и органов государственной власти за результаты политического руководства Вооруженными силами России.

Слово «ответственность», введенное в XIX в. в русский язык историком и писателем Н.М. Карамзиным, означает необходимость, обязанность отдавать кому-нибудь отчет в своих действиях, поступках, а также право и обязанность отвечать за свои действия, взятые на себя обязательства, принять на себя вину за ошибки, плохой ход дела и т.п.³⁵ В отечественной политологии проблема ответственности стала разрабатываться относительно недавно³⁶.

Ответственность выступает необходимым атрибутом деятельности политических руководителей: «Честь политического вождя, то есть руководящего государственного деятеля, есть прямо-таки исключительная личная ответственность за то, что он делает, ответственность, отклонить которую или сбросить ее с себя он не может и не имеет права. ...В конечном счете в сфере политики есть лишь два рода смертных грехов: уход от существа дела и — что часто, но не всегда то же самое — безответственность»³⁷.

Обладание ответственностью предполагает наличие обязательных для реализации установлений, а также наступление последствий в случае их невыполнения, политическая ответственность есть «способность субъекта политики исполнять предъявляемые ему со стороны общества и других субъектов требования и нести соответствующие санкции в случае неадекватности его действий и результатов этим требованиям»³⁸.

На практике существует известное противоречие, связанное с соответствием реальных проблем общества осознанию их политиками, при этом заблуждение субъектов власти может быть вполне искренним. Отсюда ясно, что ответственность тесно связана с проблемой субъективизма руководства. Совершению представителями власти просчетов способствуют ее бесконтрольность и отсутствие оппозиции, в этих условиях могут реализовываться исключительно индивидуальные или корпоративные эгоистические интересы вопреки национальным инте-

ресам, что, по сути, означает снятие власти с себя обязательств перед обществом, разрыв социального контракта с ним.

Для понимания специфики ответственности за результаты политического руководства вооруженными силами необходимо учитывать следующее.

Принимая решения относительно подготовки и применения вооруженных сил в каждом конкретном случае, государственная власть всегда автоматически возлагает на себя ответственность за их способность выполнить свое предназначение. Неспособность же армии действовать в соответствии со своим предназначением и выступать в качестве военно-силового инструмента государственной власти означает возможность наступления негативных последствий для органов власти и конкретных должностных лиц.

Поскольку же армия готовится для ведения войны или ее предотвращения, то ответственность за состояние вооруженных сил в известном смысле связана с отсутствием войны или с ее результатами. Слабость или боеспособность вооруженных сил может побудить агрессора начать боевые действия или же, наоборот, вынудить его отказаться от своих планов. Кроме того, состояние армии может быть определяющим фактором, из-за которого цель военных действий не достигается частично или вообще.

Результатом войны (поражения) может стать и изменение характера политических отношений внутри страны, утрата доверия граждан к государственной власти. Война может выступить катализатором социальных катаклизмов и способствовать кардинальному изменению политических отношений. Здесь уместно привести следующий вывод социолога П.А. Сорокина: «Неудачная война означает, что общественная организация не справляется с проверкой войной и, следовательно, нуждается в переделке. Крушение вызывает недовольство масс и побуждает их восставать против существующих условий, особенно против политического режима»³⁹.

Своего рода предельной санкцией и отрицательным последствием не только для конкретных должностных лиц, но и в целом для власти и государства может стать военное поражение, обусловленное соответствующим состоянием вооруженных сил. Давно известно, что «война выносит окончательный приговор социальным учреждениям, которые утратили

свою жизнеспособность»⁴⁰. Военные действия влекут за собой жертвы и разрушения, неоднократно в истории в результате войн государства переставали существовать, а население подвергалось физическому уничтожению. Тем самым руководство вооруженными силами государства в конечном итоге связано с ответственностью перед социумом за его благополучие и выживание, в чем и состоит предельный национальный интерес.

В мирных же условиях целесообразность и обоснованность проводимых в отношении вооруженных сил преобразований, меру ответственности за них определить и измерить весьма непросто ввиду того, что главным критерием выступает практика, в данном случае — война.

В рамках ответственности должностных лиц и органов государственной власти за результаты политического руководства Вооруженными силами России могут быть выделены морально-ценностное и политико-правовое измерения.

Морально-ценностное измерение отличается вниманием к внутренней ответственности как самостоятельному установлению человеком связи между его поведением (поступком, деятельностью) и прогнозируемыми им же последствиями данного поведения⁴¹. То есть самооценка человека выступает как некая норма, ставшая для него внутренним моральным императивом. Анализ же правовых актов Российской Федерации показывает, что в них обычно идет речь не об ответственности за правонарушения, а о ее понимании как долге, обязанности. То есть предполагается, что у субъекта присутствует понимание нагрузки и того, что придется нести определенные лишения, если он не справится с поставленной задачей и взятыми на себя обязательствами, то есть речь идет об осознании ответственности за будущие действия.

При рассмотрении ответственности следует учитывать и действия тех групп в политике, которые, стремясь усилить свое влияние на власть, не связаны последствиями. Например, «группы давления пытаются влиять на политическую элиту, а не управлять непосредственно»⁴². Негативные последствия имеет и деятельность спекулятивной и популистской оппозиции, особенно в условиях кризисного развития общества.

Политико-правовое измерение ответственности сосредоточено на создании внешних сдерживающих рамок действий

субъектов политики, в первую очередь представителей власти. В данном случае справедливым представляется требование о том, что «законом должна быть определена презумпция социальной и политической ответственности государства, власти, ее институтов и субъектов»⁴³.

Ответственность государственных органов невозможна без индивидуальной ответственности конкретных должностных лиц. Юридическая ответственность государственных служащих означает возможность применения к ним в установленном порядке мер принуждения за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих прав и обязанностей.

В России официально установлено, что руководитель федерального органа исполнительной власти организует его работу и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на данный орган функций, а также за реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности⁴⁴.

Чаще всего ответственность государственного органа или должностного лица осуществляется и проверяется по инстанции (перед вышестоящими органами) в форме надзора и контроля. Следует в этой связи отметить, что в научной литературе явно преобладают труды, связанные с контролем.

Совершенствованию контроля в высших уровнях исполнительной власти могло бы способствовать внедрение системы проверки соответствия полученных результатов поставленным изначально целям⁴⁵. В ходе такой деятельности может осуществляться проверка большого взаимосвязанного комплекса проблем, а не частных поручений или локальных управленческих задач. Тем самым обеспечивается осмысленная обратная связь, создаются возможности для своевременной корректировки управленческих процессов в случае изменения внешних обстоятельств.

Характерно в этой связи, что принятие в современной России решений по преобразованию вооруженных сил, требующих проведения затратных мероприятий и использования ресурсов общества, происходит без озвучивания итогов проведенной работы, чем организаторы и исполнители практически освобождаются от ответственности за достигнутые результаты.

Как известно, от проведения ряда мероприятий, о необходимости и обоснованности которых общественность целенаправленно убеждалась ранее, руководство Минобороны России отказалось ввиду их бесперспективности. Тем самым демонстрируется и отсутствие преемственности в руководстве вооруженными силами, в высказываниях же министра обороны России А.Э. Сердюкова содержится резко негативная оценка работы его предшественников⁴⁶. При этом информация о принятии к ним санкций отсутствует.

Помимо моральной и юридической существует и *сугубо политическая ответственность*. В качестве ее мер могут выступать

- а) отзыв выборного должностного лица;
- б) роспуск представительного органа власти;
- в) объявление вотума недоверия;
- г) применение процедуры импичмента;
- д) отставка должностного лица и др.

Ряд из названных мер – например, законодательное установление вотума недоверия правительству – более применим в условиях парламентской республики. При президентской же форме правления может устанавливаться ответственность отдельных министров перед парламентом, к примеру, в виде их отчетов.

Развитию политической ответственности могут способствовать наделение парламента контрольными функциями по отношению к исполнительной власти, наличие конструктивной политической оппозиции. Некоторые представители экспертного сообщества заявляют, что в настоящее время «персональной политической ответственности в Российской Федерации не существует»⁴⁷. Действительно, политическая ответственность министров перед парламентом возможна только в коллективном виде, в случае, если Госдума выразит недоверие правительству. Процедуры недоверия конкретному министру со стороны парламента в России не предусмотрено.

Реализация национальных интересов требует исключения или минимизации воздействия субъективного фактора и принятия компетентных решений, что может быть достигнуто посредством организации качественного экспертно-аналитического обеспечения политического руководства вооруженными силами, поскольку «помимо формулы, нужен еще механизм осмысления и определения национальных интересов»⁴⁸.

Доктринальные документы и правовые акты России предусматривают подобные механизмы, например, посредством проведения совместных заседаний Совета безопасности, Государственного совета, Общественной палаты Российской Федерации с участием совещательных и консультативных органов, созданных для обеспечения конституционных полномочий Президента РФ. Информационная же и информационно-аналитическая поддержка реализации Стратегии осуществляется при координирующей роли Совета безопасности за счет привлечения информационных ресурсов заинтересованных органов госвласти и государственных научных учреждений с использованием системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия (ст. 105, 107 Стратегии). Определенными полномочиями в этой сфере обладают и Общественная палата Российской Федерации, и общественные советы при силовых ведомствах.

Как показывает анализ источников, внимание к вопросам методологии и технологий экспертно-аналитического обеспечения деятельности, так или иначе связанной с руководством вооруженными силами, в нашей стране усилилось во второй половине 50-х гг. прошлого века. В тот период в рамках Академии наук СССР были созданы мощные центры по изучению военной политики и военной экономики потенциальных противников Советского Союза, просуществовавшие до начала 70-х гг., когда эти функции были возложены на военное ведомство. Тогда же состоялся выпуск ряда зарубежных трудов, связанных с аналитической деятельностью в военной области⁴⁹.

Исследования, посвященные осмыслению различных аспектов экспертной деятельности, в России стали появляться сравнительно недавно, и их насчитывается относительно немного⁵⁰. В ряде трудов рассматриваются вопросы научного обеспечения национальной безопасности⁵¹, формирования системы интеллектуального обеспечения соответствующей сферы политики⁵² и др. В связи с дискуссией о военно-гражданских отношениях обсуждались и возможности организации общественной экспертизы в данной сфере⁵³.

В настоящее время в структуре отечественного экспертного сообщества, специализирующегося на исследовании проблем обороны и вооруженных сил, с

учетом принадлежности к государству можно выделить следующие учреждения и организации:

- 1) научно-исследовательские организации и учебные заведения, подчиненные конкретным министерствам и ведомствам;
- 2) институты и организации, функционирующие в системе Российской академии наук;
- 3) негосударственные учреждения и организации.

Анализ же современной практики подготовки и принятия органами государственной власти важнейших доктринальных документов, в том числе в военной области, свидетельствует о доминировании сугубо ведомственного, закрытого подхода, принятии документов за счет административно-бюрократического ресурса. В лучшем случае предпочтение отдается исследовательским организациям ведомственного подчинения⁵⁴.

Проявляется и отсутствие внимания со стороны государственной власти к вопросам экспертно-аналитического обеспечения при одновременной недооценке потенциала академических и независимых организаций, несмотря на то что «подлинно экспертное заключение резко сужает поле политического и бюрократического волюнтаризма»⁵⁵. В постсоветский период резко сократилась практика заказов со стороны государства исследовательским организациям. Так, в период с 1992 по 2007 г. Институт США и Канады РАН получил лишь два таких заказа⁵⁶. Профессор С.В. Кортунов констатирует, что «нынешнее российское политическое руководство проявляет удивительное безразличие к науке вообще и отсутствие какой-либо видимой потребности в экспертных оценках в области безопасности в частности»⁵⁷.

Сложившаяся в России практика подготовки документов стратегического планирования, к которым, в частности, отнесена Военная доктрина, в сжатые сроки с участием только лишь органов исполнительной власти и без привлечения представителей экспертного сообщества приводит к появлению серьезных ошибок⁵⁸. Вместе с тем следует отметить, что немало компетентных представителей отечественного экспертного сообщества, подвергая обоснованной и справедливой критике сложившуюся практику разработки указанных документов и их положений, сохраняют конструктивный на-

строй и демонстрируют готовность к сотрудничеству с органами власти.

Как показывает анализ сложившейся за рубежом практики, к деятельности, связанной с экспертно-аналитическим обеспечением оборонной политики и применением военной силы, привлекаются не только представители военного и разведывательного сообществ, правительственных учреждений, академических структур, но и независимые экспертные центры.

Независимые исследовательские центры, получая финансирование от правительственных или частных организаций, сохраняют самостоятельность и объективность в своей работе, чему способствуют и соответствующие механизмы⁵⁹. Такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку государство, заинтересованное в получении объективных результатов, должно создать условия даже для весьма неудобных исследователей. Отсюда правомерно заключение о том, что аналитическую работу «...не стоит замыкать только на структурах, действующих под эгидой Совета безопасности. Наоборот, круг вовлеченных экспертов следует максимально расширять. ...Если механизмы стратегического планирования будут сведены к традиционным бюрократическим процедурам, то гарантировано безразлично-отчужденное отношение. И наоборот – структура, которая не закрывается от общества, а вовлекает его в себя (в том числе вовлекая гражданскую науку), имеет шанс обрести дополнительную эффективность за счет общественной поддержки, а также способствовать более заинтересованному отношению гражданского общества к проблемам обеспечения национальной безопасности»⁶⁰.

Отечественное экспертное сообщество в настоящее время самостоятельно проявляет стремление организовываться и структурироваться. В России появляются и исследовательские организации, для которых проведение прикладных исследований по военным вопросам является приоритетным. Среди них следует выделить Совет по внешней и оборонной политике, Академию военных наук, Институт политического и военного анализа и др. При этом такие действия следует оценить как:

а) закономерную реакцию на ситуацию, складывающуюся в области национальной обороны и в вопросах руководства вооруженными силами;

- б) проявление активной и ответственной гражданской позиции;
- в) проявление инициативы в условиях отсутствия артикулированного заказа и спроса (а также соответствующих механизмов) со стороны государства на экспертно-аналитическую деятельность.

В самом общем виде содержание, алгоритм деятельности экспертно-аналитического сообщества в рамках поддержки политического руководства вооруженными силами может быть следующим.

1. Накопление, анализ и обобщение необходимой информации, мониторинг ситуации, складывающейся в области безопасности и обороны, выявление негативных факторов. На основе такой информации осуществляются построение гипотез и создание концепций, моделей, сценариев развития событий. В рамках этой деятельности производится оценка различных вариантов и последствий использования военной силы.
2. Разработка прогнозов развития обстановки, подготовка рекомендаций и предложений руководству государства относительно способа реагирования в сложившейся ситуации посредством применения военной силы или без такового. Данная деятельность должна предусматривать и выдвижение альтернативных стратегий действий, в рамках ее осуществляются формулировка предложений по использованию имеющихся ресурсов, ориентировка органов власти по возможным вариантам развития обстановки. Важную роль здесь играет определение перспектив и целей строительства и подготовки вооруженных сил с учетом потребностей и возможностей страны.
3. Оценка результативности того, достигают ли заданной цели реализуемые государством меры в отношении вооруженных сил. Сопоставление результата с целевыми установками покажет, повысилась ли эффективность проводимой деятельности, принесла ли она положительный результат или же вызвала ухудшение. Реализация такого подхода создаст постоянно работающий замкнутый контур, позволяющий внести в деятельность по политическому руководству вооруженными силами элементы автоматического регулирования и самокоррекции с целью достижения поставленных целей.

Роль органов государственной власти в использовании потенциала экспертного сообщества должна состоять в координации деятельности, определении приоритетов (сформированных опять же на основе экспертных оценок), формулировании вопросов, на которые нужно получить ответы, созданию условий для работы, распределении ресурсов. Очевидно, что использование потенциала экспертного сообщества потребует создания специального механизма, обеспечивающего вовлечение независимых организаций, работающих по заказам госструктур. Его устойчивое функционирование может состояться только в случае заинтересованности самой государственной власти, политического руководства страны и при их поддержке (организованной, например, через Совет безопасности России). Сами же представители экспертного сообщества должны приложить усилия для формирования у руководства страны потребности в квалифицированных экспертных оценках и понимания того, что без таких оценок принятие ответственных решений в области руководства вооруженными силами может свести на нет их эффективность.

Важную роль здесь должно играть и Минобороны России. Так, министр обороны должен получить дополнительные возможности по получению информации экспертного характера. Целесообразно, чтобы соответствующие структуры имели независимый статус и получали заказы от Министерства обороны в рамках гражданско-правовых отношений.

Между тем необходимо констатировать, что артикулированный интерес со стороны Министерства обороны к независимой точке зрения и готовность ее финансировать в настоящее время отсутствуют, без чего весьма затруднительно создать независимые аналитические центры, структуры и получать объективную экспертную информацию.

Для обеспечения, например, достоверности получаемой разведывательной

информации в сложившихся условиях министр обороны реально может использовать два основных способа. Во-первых, посредством управления напрямую военной разведкой и, во-вторых, за счет создания независимых экспертных центров⁶¹.

В конце 2008 г. появилась информация о том, что Минобороны России впервые за годы существования учредило пять ежегодных грантов на проведение военно-технических научных исследований, а также стимулирование инновационной деятельности по решению актуальных задач в области обеспечения обороноспособности государства⁶². Между тем в демократических государствах широко распространено привлечение к подготовке важных решений не только военных, но и гражданских экспертов. Характерно, что данное обстоятельство руководители Минобороны России признают только после того, как покинули свои посты. Так, И.Д. Сергеев вскоре после смены должности министра обороны вынужден был признать целесообразность того, что «в целях повышения качества документов по военным вопросам надо привлекать к работе над ними независимые (неведомственные) аналитические центры»⁶³.

Показательно и то, что в настоящее время даже Общественный совет при Министерстве обороны, обладая правом рассматривать те или иные нормативные акты, не может им воспользоваться, поскольку соответствующий порядок (регламент) нигде не определен. Отсутствие соответствующих механизмов является серьезным препятствием для влияния экспертного сообщества на формирование доктринальных установок в области обороны и использования военной силы государства.

В завершение следует отметить, что политическое руководство Вооруженными силами Российской Федерации требует принятия компетентных решений, чему в значительной степени способствует повышение эффективности экспертно-аналитического обеспечения.

Литература и примечания

1. Хитч Ч. Дж. Руководство обороной. Основы принятия решений. М.: Советское радио, 1968. С. 104.
2. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. М.: Политиздат, 1972. С. 150.
3. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 19 мая 2009 г.
4. Барановский В.Г. Научно-методологическая поддержка стратегического планирования с учетом обеспечения задач национальной безопасности. В кн.: Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4. К 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. М.: Издательство «Известия», 2007. С. 28.
5. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 285–286, 283.
6. Шмитт К. Левиафан в учении о государстве Томаса Гоббса. СПб.: Владимир Даль, 2006. С. 117.
7. Мартынов Е.И. Политика и стратегия. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2003. С. 15.

8. Там же. С. 18–20.
9. Цит. по: Бурлацкий Ф.М. Новое мышление: Диалоги и суждения о технологической революции и наших реформах. Изд. 2-е, доп. М.: Политиздат, 1989. С. 5.
10. Ахромеев С.Ф. От истории – к современности // «...Хорошо забытое старое»: сб. статей. М.: Воениздат, 1991. С. 158.
11. Концепция военной реформы (проект) // Военная мысль (специальный выпуск). 1990. С. 24.
12. По компетентному утверждению А.С. Капто, «до сих пор никто не мог привести ни одного примера, свидетельствующего о том, что под воздействием этого курса изменилась бы политика другого государства в пользу СССР. Все происходило как раз наоборот... В результате реализации «нового мышления» один из двух полюсов биполярного мира оказался разрушенным и одна из сверхдержав потеряла свой быллой статус в новом миропорядке». Капто А.С. От противников – к оппонентам, от друзей к ...? Реалии и иллюзии «нового мышления». В кн.: Мирустройство XXI: мировоззрение, миропорядок: Опыт гуманитарно-социологического исследования. М.: Книга и бизнес, 2007. С. 112, 130.
13. Комментируя А. Козырева, Никсон впоследствии заметил: «Когда я был вице-президентом, а затем президентом, я хотел, чтобы все знали, что я сукин сын и во имя американских интересов буду драться изо всех сил. Киссинджер был такой сукин сын, что я еще могу у него поучиться. А этот, когда Советский Союз только что распался, когда новую Россию нужно защищать, – этот хочет показать, какой он приятный человек». Цит. по: Интервью с В. Михайловым // НГ-фигуры и лица. 12 апреля 2001 г.
14. Елохина Т.П. Психология политического сотрудничества в России. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2004. С. 50.
15. Санистебан Л.С. Основы политической науки. М.: МП «Владан», 1992. С. 97.
16. По мнению профессора О.Ф. Шаброва, нахождение центра принятия политических решения в рамках исполнительной власти (а не в парламенте) выступает признаком авторитарного режима. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М.: ИНТЕЛЛЕКТ, 1997. С. 105.
17. Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2008 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общей ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2009. С. 173.
18. О демократии участия: Кортуннов С.В. Национальная и международная безопасность: концептуальные основы. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 159–168.
19. Как отмечал К. Шмитт, народ может лишь «...принимать предметные решения путем голосования по какому-либо вопросу... Здесь вследствие тайного индивидуального голосования он полностью зависит от постановки вопроса. Народ может здесь только высказаться за или против. ...Сам народ не может дискутировать... он может лишь аккламировать, выбирать и говорить «да» или «нет» на поставленные вопросы». Шмитт К. Государство и политическая форма. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. С. 148, 205. Аккламация означает такой порядок принятия решений (par acclamation) при общем одобрении, когда отсутствуют (не высказываются) сомнения и возражения относительно того или иного предложения.
20. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 2004. С. 819.
21. Шмитт К. Теория партизана. М.: Практикс, 2007. С. 111.
22. Ортега-и-Гассет Х. Эстетика. Философия культуры. М.: Искусство, 1991. С. 325, 339.
23. Шмитт К. Политическая теология. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2000. С. 209.
24. Профессор О.В. Гаман-Голутвина рождение политики в нашей стране в первой четверти XX в., которая не отождествлялась бы с директивным и безальтернативным политическим принуждением, связывает с созданием в 1905 г. Государственной думы, а завершение – с закреплением монопольного положения ВКП(б) и прекращением политических дискуссий. Гаман-Голутвина О.В. О морально-нравственных основаниях политики // Вестник аналитики. 2005. № 2. С. 30–31.
25. Клаузевиц К. О войне. М.: Госвоениздат, 1936. Т. 1. С. 44.
26. Шмитт К. Теория партизана. М.: Практикс, 2007. С. 26, 126.
27. В нашей стране вооруженные силы в период с 1918 по 1946 г. официально назывались Рабоче-крестьянской Красной Армией. Вооруженные силы КНР в настоящее время называются Народно-освободительной армией Китая.
28. Манилов В.И. Главный критерий – национальные интересы. К итогам дискуссии по проекту Военной доктрины Российской Федерации // Красная звезда. 21 марта 2000 г.
29. Парфенов В.Г. Связи с общественностью в управлении военной организацией: проблемы институционализации: монография. М.: ВУ, 2002.
30. 35 лет информационным структурам Вооруженных сил Российской Федерации. М.: Агентство «Военинформ» МО РФ, 2006.
31. Материалы круглого стола «Общество и армия: развитие военно-гражданских отношений в интересах укрепления военной безопасности России». М.: Красная звезда, 2008; О повышении роли общества в решении проблем национальной безопасности страны: материалы пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации 26 сентября 2008 г. Ч. 2. М., 2008.
32. Озеров В.А. Приоритеты национальной безопасности. Совершенствование законодательного обеспечения военного строительства // Военно-промышленный курьер. 2009. № 23–24; Поросков Н.Н. Бой без приказа // Время новостей. 12 февраля 2009 г.
33. Гареев М.А. Структура и основное содержание новой Военной доктрины // Военно-промышленный курьер. 2007. № 3.
34. Коноплин Ю.С. Политическое в теории и истории политической науки (антропологический подход): автореф. дисс. ... д.п.н. М.: МПГУ, 1997. С. 38.
35. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 2004. С. 599.
36. Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М.: Магистр, 1997; Митрошенков О.А. Ответственность в политике и власти // Личность. Общество. Культура. 2000. № 6. С. 92–104. О проблеме ответственности в рамках контроля и надзора за исполнением в государственном управлении: Якунин В.И., Сулакшин С.С., Виллисов М.В., Кушлин В.И. О модернизации государственной системы управления экономическим развитием в России: монография. М.: Научный эксперт, 2008. С. 30–34.
37. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 666, 691.
38. Митрошенков О.А. Ответственность в политике и власти: национальные аспекты / Россия. Политические вызовы XXI века: Второй всероссийский конгресс политологов, 21-23 апреля 2000 г. / Академия политических наук; Рос. ассоциация политической науки // отв. ред. М.В. Ильин, С.В. Рогачев. М.: РОС-СПЭН, 2002. С. 390.

39. Сорокин П.А. Социологическая интерпретация «борьбы за существование» и социология войны. В кн.: Социология современных войн: материалы научного семинара / под ред. П.А. Цыганкова, И.П. Рязанцева. М.: Альфа-М, 2004. С. 173.
40. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Политиздат, 1959. Т. 11. С. 551.
41. Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М.: Магистр, 1997. С. 38.
42. Санистебан Л.С. Указ. соч. С. 82.
43. Митрошенков О.А. Ответственность в политике и власти: национальные аспекты / Россия. Политические вызовы XXI века: Второй всероссийский конгресс политологов, 21–23 апреля 2000 г. / Академия политических наук; Рос. ассоциация политической науки // отв. ред. М.В. Ильин, С.В. Рогачев. М.: РОС-СПЭН, 2002. С. 392.
44. Постановление Правительства Российской Федерации № 452 от 28 июля 2005 г. «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 5 августа 2005 г.
45. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Виллисов М.В., Кушлин В.И. Указ. соч. С. 33–34.
46. Так, в октябре 2010 г. А.Э. Сердюков заявил: «Когда я пришел в Минобороны, то, откровенно говоря, был обескуражен объемами воровства. Это ощущение не прошло до сих пор. Финансовая распушенность, безнаказанность людей, которых никто никогда не проверял. Причем эта система так укоренилась, что стала уже образом мысли». Интервью с А.Э. Сердюковым // Русский Newsweek. 4–10 октября 2010 г. № 42.
47. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Виллисов М.В., Кушлин В.И. Указ. соч. С. 30–31.
48. Барановский В.Г. Указ. соч. С. 28.
49. Ряд из них переиздается в настоящее время. Диксон П. Фабрики мысли. М.: ООО «Издательство АСТ», 2004; Плэтт В. Стратегическая разведка. Основные принципы. М.: Издательский дом «Форум», 1997; Хилсман Р. Стратегические решения и политическая разведка. М.: Издательство иностранной литературы, 1957; Хитч Ч. Дж. Руководство обороной. Основы принятия решений. М.: Советское радио, 1968 и др.
50. Митрошенков О.А. Экспертиза и политика // Наука. Политика. Предпринимательство. 2004. № 3. С. 27–40; Мухин А.А. Ангажированность в экспертном сообществе. Некоторые аспекты проблемы // Власть. 2004. № 9. С. 3–6; Теоретико-методологические основы системных информационно-аналитических исследований: монография / под ред. д.ф.н., проф. А.И. Селиванова. М.: Изд-во ИПКГосслужбы, 2004; Филиппов А.Ф. Участие эксперта // Отечественные записки. 2003. № 1. С. 7–15; Шлыков В.В. Призвать экспертов в армию // Россия в глобальной политике. 2004. № 2. С. 14–19 и др.
51. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4. К 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. М.: Издательство «Известия», 2007.
52. Кортунов С.В. Указ. соч. С. 168–178.
53. Панкин А.Б. Грани военной опасности: опыт общественной экспертизы. В кн.: Армия и общество. М.: Прогресс, 1990. С. 220–228.
54. Как отмечает Н.А. Косолапов, «эксперта-ученого и специалиста все заметнее вытесняет эксперт по должности, то есть фактически чиновник. Сознавая свою научную уязвимость, он стремится компенсировать дефицит научных и иных творческих заслуг званиями и степенями, за которыми устремляется в науку». Косолапов Н.А. Политика, экспертиза, общество: узлы взаимозависимости // Pro et contra. Т. 8. 2003. № 2. С. 27.
55. Косолапов Н.А. Указ. соч. С. 27.
56. Меликова Н. Фабрики невостребованной мысли. При принятии стратегических решений государством интеллектуальный продукт оказывается лишним // Независимая газета. 18 января 2007 г.
57. Кортунов С.В. Указ. соч. С. 177–178.
58. Рожкова Н. «Концепции так не пишутся!» План развития страны до 2020 года не понравился экспертам Совета Федерации // Время новостей. 23 сентября 2008 г.; Ситнова В. Разделы против заделов. Общественная палата не обнаружила механизма реализации «Стратегии-2020» // Время новостей. 7 июля 2008 г.
59. Данная проблема рассматривается, в частности, в следующем издании: Социология под вопросом. Социальные науки в постструктуралистской перспективе / Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии РАН. М.: Праксис; Институт социальной социологии, 2005.
60. Барановский В.Г. Указ. соч. С. 29.
61. Шлыков В.В. Демонизация информации // Россия в глобальной политике. 2008. № 4. С. 175.
62. Поросков Н.Н. Соединение штатских // Время новостей. 2008. 24 декабря.
63. Сергеев И.Д. От глобального противостояния к локальным проблемам // Отечественные записки. 2002. № 8. С. 122.

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доронин А.И.*

In this article abusings are considered in system of housing and communal services as threat of national safety of the Russian Federation.

Жилищно-коммунальное хозяйство в широком смысле этого слова как важнейший компонент системы жизнеобеспечения населения страны обеспечивает функционирование и развитие широкого комплекса коммунальных услуг, таких как ремонт зданий и инфраструктур, газоны и насаждения, санитарное состояние жилья и прилегающих территорий, горячая и холодная вода, канализация, газоснабжение, энергоснабжение. Обеспечение этих услуг осуществляется множеством организаций и учреждений, которые имеют различные формы собственности, различные компетенции, разные отношения с государством (в том числе в плане формирования тарифной политики) и т.д. В некоторых своих частях управление данным комплексом разбалансировано. Причем в настоящее время значительная часть данного комплекса, относящаяся к коммунальным услугам узкого смысла, связанного с обслуживанием зданий и прилегающих территорий, подвергается организационно-правовой реформе с прогнозом очень разнообразных последствий как для населения, так и для всех ветвей власти – федеральной, региональной и муниципальной. Это приводит к дополнительным осложнениям как экономического, так и политического характера.

Так, анализ протестных акций последнего времени показывает, что в последнее время для дестабилизации социально-политической обстановки радикальная оппозиция начинает все чаще использовать различные животрепещущие проблемы как рычаги для изменения существующей политической системы. В перечне таких проблем, как цены на продовольствие, коррупция, несовершенство законодательства и т.п., проблемы ЖКХ начинают занимать все более серьезные политические позиции.

С нашей точки зрения, внутри разнообразного комплекса проблем, которые в общественном мнении объединяются единым кратким словосочетанием «проблемы ЖКХ», самой острой темой, волнующей основное население страны независимо от его социального статуса, становится проблема устойчивого функционирования систем жизнеобеспечения жилищно-коммунального хозяйства. По нашим оценкам и оценкам экспертного сообщества, данная проблема может сильно сказаться на лояльности к власти не только основной массы населения, но и региональных правоохранительных органов, подразделений внутренних войск и вооруженных сил в местах их постоянной дислокации, может привести как минимум к усилению позиции молчаливого нейтралитета, а как максимум – к активному участию в протестных акциях оппозиции.

Подобные факты уже имели место. Так, в декабре 2009 г. для обеспечения правопорядка при проведении массовых общественно-политических акций и несанкционированных митингов протеста против повышения таможенных пошлин на ввоз подержанных иностранных автомобилей руководство МВД России было вынуждено направить во Владивосток подразделение центрального министерского подчинения – отряд милиции особого назначения МВД России «Зубр» – в связи с тем, что сотрудники местных органов внутренних дел, в том числе спецподразделений, были солидарны с населением в оценке данного законодательного акта. Негативные последствия этой акции были широко представлены в СМИ и использовались в политических целях.

Подобная ситуация складывается при проведении так называемых русских мар-

* Доцент Тульского государственного университета, кандидат экономических наук.

шей, когда не только рядовые сотрудники, но и руководство региональных УВД откровенно прикрывает глаза на данные мероприятия или пытается договориться.

Недальновидная пропагандистская кампания региональных отделений партии «Единая Россия» под девизом «Возьмем ЖКХ под свой контроль» также в итоге вызывает раздражение населения в адрес «Единой России», так как тарифы продолжают расти, а качество предоставляемых предприятиями ЖКХ (как муниципальными, так и частными) услуг продолжает снижаться. Одной из причин, кстати, является нецелевое использование средств предприятиями ЖКХ – так, по оценкам, приписки по объему выполненных коммунальных работ в зависимости от региона составляют от 30 до 70 % от общих сумм, соответствующим является качество предоставленных услуг.

Политическую ситуацию осложняет и то, что практически все руководители предприятий ЖКХ являются не только высокопоставленными функционерами региональных отделений «Единой России», но и депутатами органов местного самоуправления и региональных органов законодательной власти.

Помимо этого аналитические исследования показывают, что лоббисты интересов предприятий ЖКХ имеют тесные коррупционные связи как в региональных органах законодательной власти и органах местного самоуправления многих субъектов Федерации, так и контролирующих, налоговых и правоохранительных органах, что ставит данную сферу практически вне контроля. Поэтому даже имеющиеся федеральные законы и нормативно-правовые акты, регулирующие сферу ЖКХ, практически не работают, а средства, выделяемые из государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, расходуются крайне неэффективно.

Это стало возможным еще и потому, что в ряде регионов власти административными мерами выдавили с информационного поля независимые СМИ, которые осуществляли обратную связь между населением и органами государственной и муниципальной власти. Поэтому очень часто получить независимую информацию, опровергающую отлакированные отчеты наверх регионалов и муниципалов, неоткуда.

Несмотря на то что в последнее время Правительство РФ приняло ряд поста-

новлений (например, Постановление Правительства РФ № 731 от 23 сентября 2010 г. «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами»), которые должны облегчить получение и населением, и органами власти достоверной, полной и актуальной информации о состоянии дел в ЖКХ, единой системы мониторинга ситуации в сфере ЖКХ на данный момент не существует.

С целью ликвидации этого пробела нами предложена информационно-аналитическая система «Термометр», которая позволит консолидировать все разрозненные сведения, а именно: сайты управляющих компаний, списки должников энергетиков и газовиков, информацию печатных и электронных СМИ, данные с сайтов государственных структур (Министерства по чрезвычайным ситуациям, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы судебных приставов, решения судов различного уровня, сведения о наличии/отсутствии лицензий, сведения о банкротстве и т.д. и т.п.) – в целях не только объективной скоринговой (автоматической по специальному алгоритму) оценки градуса накала настроений населения и – как следствие этого – оценки качества работы региональных властей, но и возможного прогнозирования негативного развития ситуации в том или ином регионе/муниципалитете на этапе зарождения проблемы или принятия/коррекции управленческих решений.

Пользователями данной системы в виде федерального ситуационного центра могут быть заинтересованные органы власти федерального уровня, с соответствующим уровнем доступа в данную систему в режиме онлайн могут быть подключены органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации и в перспективе даже муниципалитеты. В создании такой системы могут быть заинтересованы газовики и энергетики, перед которыми предприятия ЖКХ имеют значительные долги. А ведь у них иногда не остается никаких возможностей по возврату этих долгов, кроме принудительного отключения потребителей-должников, что, в свою очередь, может стать дополнительным катализатором проведения оппозицией массовых общественно-политических акций и несанкционированных митингов протеста, пе-

реходящих в акции гражданского неповиновения.

Проиллюстрируем, как может работать данная информационно-аналитическая система на конкретном примере.

10 ноября 2010 г. около трех часов дня в Туле было отключено электроснабжение 15 фидеров, принадлежащих ОАО «Тулгорводоканал». В итоге без воды остались жилые дома, детские сады, школы, больницы. Для жителей это стало полной неожиданностью, породив волну недовольства. Относительно обстоятельств данного события и его последствий можно плодотворно множество догадок, а можно прибегнуть к информационно-аналитическим методам исследования и разобраться в ситуации всего лишь на основе анализа открытых источников информации.

Начать удобнее с непосредственной причины и одновременно итога расследования. Прямая причина, как оказалось, проста — ОАО «Тулгорводоканал» задолжало ОАО «Тульская сбытовая компания» (далее — ТСК) 24 млн руб. за поставленную электроэнергию.

Первый важный вопрос: была ли данная ситуация неожиданностью для городских властей? Анализ открытых источников показывает, что нет. Так, по утверждению заместителя генерального директора по коммерческим вопросам ОАО «Тульская сбытовая компания» М.Ю. Мальцева, основания к ограничению/отключению возникли уже давно, первое предупреждение о возможных таких действиях поступило в «Тулгорводоканал» примерно 16 марта 2010 г. С этого момента, собственно, начались переговоры, которые длились около девяти месяцев. В ходе переговоров были попытки мирно уладить этот вопрос. Однако, к сожалению, соответствующего желая со стороны «Тулгорводоканала» не наблюдалось¹. Предупреждения энергоэнергетиков в адрес городской администрации, по утверждению директора ТСК, поступали еще 20 октября, то есть за три недели до события².

Причина неплатежей со стороны ОАО «Тулгорводоканал» заключалась в отсутствии денежных средств, в связи с чем с целью ликвидации задолженности в счет будущих платежей планировалось взять кредит. По заявлению заместителя директора ОАО «Тулгорводоканал» С. Могильной, предприятие еще в мае было намерено взять кредит, но за несколько дней до этого на имущество

предприятия наложили арест, поскольку приватизацию предприятия признали незаконной. В итоге кредита не дали, а долги при этом продолжали расти. Правда, за неделю до отключения электроэнергии арест с имущества водоканала сняли, но кредит в банке за эти несколько дней получить не удалось³.

Как видно из вышеприведенного, городские власти Тулы еще за полгода до этого ЧП были прекрасно информированы об имеющейся конфликтной ситуации, которая тем не менее ими же была усугублена наложением ареста на имущество ОАО «Тулгорводоканал». Напрашивается вывод, что финансово-экономические интересы и административно-правовой потенциал городских властей Тулы были в той или иной мере противопоставлены социальным интересам жителей города, сыграв косвенную роль в последующем отключении электроэнергии.

Еще один важный вопрос: кто является источником кризиса неплатежей? Проанализируем ситуацию также исключительно на основе открытой информации.

Непосредственно после отключения электроэнергии и воды на внеочередном заседании Тульской городской думы представитель ОАО «Тулгорводоканал» заявила, что со дня на день ОАО погасит долг (24,6 млн руб.) перед ТСК за счет кредитных средств. Одновременно было сообщено следующее: задолженность у ОАО «Тулгорводоканал» сложилась вследствие того, что этому предприятию, в свою очередь, задолжало ОАО «Управляющая компания г. Тулы», долг которой составил 58 млн руб. (для справки: ОАО «Управляющая компания г. Тулы» является посредником между населением города и ОАО «Тулгорводоканал»), несмотря на то что население платит за услуги ЖКХ регулярно и собираемость платежей составляет 92 %, но деньги, оказывается, не доходят до производителя — ОАО «Тулгорводоканал». Второй источник задолженности — предприятие ЗАО «Тултеплосеть», долг которой ОАО «Тулгорводоканал» составляет 65 млн руб.⁴ При этом долг все того же ОАО «Управляющая компания г. Тулы» перед ЗАО «Тултеплосеть» составляет 370 млн руб.⁵

Из вышеприведенного видно, что основной виновник цепочки неплатежей между предприятиями ЖКХ — ОАО «Управляющая компания г. Тулы». Однако — еще одна интрига — данная компания во-

обще не упоминалась в связи с этим ЧП, к ней не применялись никакие меры воздействия. Вывод — данная компания, являясь основным источником потенциального социального напряжения, имеет настолько сильный политико-экономический и административный ресурс, что оказывается вне зоны критики и воздействия со стороны властей, позволяя переключать ответственность за собственные хозяйственные операции на фактически невиновных участников производственных отношений.

В заключение третий момент. Попытаемся оценить меры и эффективность реагирования прокуратуры на данное чрезвычайное происшествие. Осуществленные мероприятия: прокуратура области в связи с данным ЧП незамедлительно начала прокурорскую проверку. В результате принятых мер в 16.30 поставка электроэнергии на водоканал была возобновлена. По результатам проверки планировалось принять меры прокурорского реагирования⁶. Принятые меры прокурорского реагирования: представление прокурора рассмотрено. Приказом генерального директора ОАО «Тулгорводоканал» за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей начальнику финансовой службы «Тулгорводоканала» объявлено замечание, главному энергетнику объявлен выговор⁷. ОАО «Управляющая компания г. Тулы» оказалось за пределами даже прокурорской проверки.

Таким образом, не останавливаясь на содержании данной иллюстрации, требующей специального исследования и проверок, продемонстрирован потенциал аналитической работы с открытыми источниками информации. Так, даже относительно простое сопоставление данных позволяет обосновать возможность прогнозирования ситуации, ее последствий, выявить основных участников, системы их аффилированности. На данном частном примере продемонстрирован механизм того, как консолидация чиновников регионального либо муниципального уровня может в корне подрывать федеральные инициативы, создавая реальные угрозы национальной безопасности, подрывать авторитет политики федеральной власти, дискредитировать ее усилия, направленные на урегулирование хозяйственных отношений в ЖКХ. Продемонстрировано, что анализ открытой информации позволяет формировать объективные информационные потоки для органов государственной власти федерального уровня, которые, на наш взгляд, должны быть заинтересованы в политической репутации государственной власти в целом, в том числе в регионах, в особенности в преддверии выборов. Тайн в формировании такого рода информационно-аналитических механизмов нет, и могут быть предложены вполне эффективные ресурсы, потенциал одного из которых продемонстрирован в данной статье.

Литература и примечания

1. Радио России – Тула. Программа «Гость в студии». Прямой эфир 30 ноября 2010 г. Интернет-ресурс: http://www.tulask.ru/data/new/3/vist_301110.html. Примечание: Здесь и далее приводятся материалы из открытых источников, которые всегда представляют собой исходную эмпирическую информацию для аналитического исследования. В целях соблюдения научного жанра статьи выступления приводятся не в режиме прямой речи, а в качестве некоторых резюме, при этом полностью сохраняя информационное содержание.
2. Информагентство «Тюльские новости». «А руководитель области знал об отключении электричества «Водоканалу»?» (13.11.10). Интернет-ресурс: <http://newstula.ru/news/view/30225/>
3. Слобода. «Кто ответит за отключение воды в Туле?» (17.11.10). <http://www.tula.rodgor.ru/gazeta/832/live/7996/>
4. Леонов К., Парамонова И. Молодой коммунар. Как Тула ждала воду. (12.11.10). Интернет-ресурс: <http://mk.tula.ru/articles/a/4188/?month=08&year=2011>.
5. Молодой коммунар. Долг управляющей компании г. Тулы перед ЗАО «Тултеплосеть» составляет 370 млн руб. (23.08.10). Интернет-ресурс: http://mk.tula.ru/news/n/2458/?sphrase_id=127708.
6. Официальный сайт прокуратуры Тульской области. Интернет-ресурс: <http://www.prokuror-tula.ru/news/3011/>
7. Радио России – Тула. Программа «Гость в студии». Прямой эфир 30 ноября 2010 г. Интернет-ресурс: http://www.tulask.ru/data/new/3/vist_301110.html.

АНАЛИТИКА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ: ГДЕ ГРАНИЦЫ И ПРЕДЕЛЫ?

Мельков С.А.*

*Стой здесь и жди. Когда начну, не знаю.
Настоящие войны начинаются внезапно.*

*Дракон – Ланцелоту
(Евгений Шварц. Убить дракона)*

Военная аналитика, пиар и футуризм

В начале 2011 г. руководители отечественного Министерства обороны достаточно часто выступают с публичными заявлениями, якобы поясняющими суть так называемых реформаторских действий. Почему это происходит, ведь в последние несколько лет военное ведомство упорно хранило молчание в информационном пространстве? Никакая критика, никакие разумные и не очень пожелания и вопросы более трех лет не доходили до первых лиц Минобороны (об этом постоянно писали в прессе и выступали в СМИ В. Белозеров, А. Гольц, И. Коротченко, А. Перенджиев, А. Цыганок, А. Савинкин, В. Шлыков, А. Шаравин и многие другие ученые и аналитики).

Конечно, такую активность легко объяснить близостью федеральных выборов власти (парламента и президента) в 2011 и 2012 гг. Но есть и другие причины. На наш взгляд, российская общественность фактически заставила руководство отечественного военного ведомства (в первую очередь российского министра обороны и начальника Генерального штаба) объясняться в связи с возникшим недовольством граждан, военнослужащих и их родственников, а также СМИ по целому спектру направлений и проблем военного строительства и военного реформирования. Важно также подчеркнуть, что руководство отечественного Минобороны публично обязал объясняться с общественностью Президент РФ Д. Медведев.

Так, в последних числах марта 2011 г. в Культурном центре Российской армии выступил начальник российского Генштаба генерал армии Н. Макаров¹. В прессе и некоторых экспертных кругах его выступление было расценено чуть ли не как программное, претендующее на идеологическое объяснение всего происходяще-

го в настоящее время в российских вооруженных силах.

Специалисты Ассоциации военных политологов внимательно проанализировали текст выступления начальника Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации. В целом считаем, что Н. Макаровым было высказано немало разумных мыслей – таких, например, как внедрение АСУ и принципа сетевидности². Банально, но без большого количества грамотных технических специалистов, тренажеров и массового внедрения сетевых технологий в деятельность органов военного управления Российская армия развиваться не сможет.

Верным, но запоздалым представляется вывод о значительном отставании российской военной науки от возможностей современного руководства Минобороны и развития военного дела в мире. Впрочем, как преодолеть этот секрет Полишинеля, начальник Генерального штаба, похоже, не знает.

В целом привлекательно прозвучал призыв начальника Генерального штаба ангажировать в армию «интеллектуально-развитых людей, способных освоить сложные образцы вооружений и военной техники, которые поступают в войска». На последней мысли остановимся подробнее, так как она четко высвечивает ключевую проблему развития российского военного организма и, возможно, действительно позволит сделать российские вооруженные силы качественно иными.

Как сегодня руководство Минобороны собирается привлекать интеллектуально-развитых людей? На наш взгляд, пока четко просматривается надежда на то, что увеличение денег автоматически привлечет в ряды вооруженных сил необходимое количество людей нужного (для

* Сопредседатель Ассоциации военных политологов, доктор политических наук.

российского Минобороны) качества. Иного пути, иного подхода со стороны российского военного ведомства пока не видно и не слышно.

Другие реальные действия военного ведомства — сокращение количества ведомственных вузов и научно-исследовательских подразделений, массовое увольнение опытных офицеров — свидетельствуют о попытках сделать органы военного управления более эффективными. Вряд ли эта эффективность будет синонимична росту интеллектуального потенциала в вооруженных силах. Но, может быть, тем самым расчищается пространство, которое постепенно будет занято интеллектуально-развитыми людьми?

Известно, что процессы приобретения, накопления и распространения знаний, воплощаемых в созданных человеком (искусственных) средствах и способах его деятельности, считаются интеллектуальными/инновационными процессами. Интеллект органично связывает эти процессы с возникновением, развитием и распространением научно-технических новшеств. А отношения «наука — техника» играют ведущую/системообразующую роль в развитии связей между производством, наукой и образованием.

Образование и в целом система социализации формируют такую личность, которая ориентирована на интеллектуальное развитие. В науке и бизнесе эта личность может себя максимально творчески реализовать. Но социум в целом развиваться не сможет, он будет замыкаться сам на себя, если интеллект и инновации не будут реализовываться в производстве. Пример — доля России на мировом рынке высокотехнологичной продукции составляет ныне всего 0,3 %.

Но о каком производстве сегодня идет речь? Ученые обосновывают идею о том, что знания являются основным производственным фактором. Фактически интеллект во многих странах мира способствовал формированию экономики знаний, которая сама развивает и накапливает интеллект. Одно без другого существовать не может.

В своей статье политолог Л.А. Радиковский верно написал: «Чтобы поднять страну к вершинам научно-технического прогресса, можно собрать в кулак финансовые, технические, интеллектуальные ресурсы — и этим кулаком пробивать стены». Однако существует и иной путь, при котором общество признается первич-

ным, а экономика — вторичной. Тогда свободное развитие каждого является условием свободного развития всех.

На самом деле есть вероятность того, что в армии и на флоте удастся осуществить то, что не удастся сделать в стране, — сначала сформировать экономику знаний, а затем модернизировать все остальное? Ведь шесть лет назад в России количество промышленных предприятий, использующих объекты интеллектуальной собственности (по данным Росстата), составляло менее 30 % от их общего количества. При этом в год в США регистрируется примерно 50 тыс. изобретений, в РФ — 500 (в 100 раз меньше).

Что возобладает в сфере обороны и безопасности: политика или администрирование?

В последние месяцы 2010 г. и в начале 2011 г. в России появилось немало интеллектуальных разработок, в которых достаточно спокойно анализируется так называемая военная реформа и предлагается немало решений в сфере обороны и безопасности. Одним из весьма активно обсуждаемых документов стал доклад Института современного развития (ИнСоР) «Обретение будущего. Стратегия-2012»³.

Полагаем, следует принципиально поддержать две мысли создателей доклада ИнСоРа «Обретение будущего. Стратегия-2012» (далее — Доклад) о том, что:

- а) новый президент России должен до выборов предъявить обществу и гражданам план своих будущих действий;
- б) любые предложения, проекты и планы, предлагаемые общественностью, гражданами и экспертами, полезны для дискуссии, которая, в свою очередь, объективно полезна для власти.

Действительно, задача приведения к современности, или — другими словами — модернизации, страны является проблемой ее физического выживания. На наш взгляд, это аксиома и в этом полностью согласимся с лейтмотивом Доклада. В Докладе поставлено немало серьезных вопросов, на которые ни власть, ни экспертное сообщество, ни дипломаты, ни общественные деятели и СМИ в настоящее время не отвечают. Подробнее остановимся на разделах «Оборона» и «Безопасность».

На наш взгляд, разработчикам любых доктринальных (или на эту роль претен-

дующих) документов вначале следует дать ответы на вопросы: какая будет война в будущем, с кем и в силу каких причин? Полагаем, это принципиальные вопросы, ответы на которые (или отсутствие адекватных публичных ответов) позволяют четко понять суть политического заказа (или его отсутствие) со стороны власти к собственным вооруженным силам.

Политологи уже неоднократно четко ставили вопросы, на которые ждут ясных ответов от высшей власти⁴:

- каково собственное политическое видение национальных интересов РФ российской политической элиты?
- каково собственное видение руководством страны будущего политического устройства страны и мира и место России в системе международной безопасности?
- какую систему политического руководства военной организацией государства выстраивает нынешнее российское руководство?
- какой высшее руководство государства видит будущую войну (причины, источники, формы), причем как в форме вооруженной борьбы, так и без нее?

К сожалению, разработчики Доклада связывают развитие российской сферы обороны с демографической ситуацией, революцией в военном деле, наличием ракетно-ядерного потенциала, способом комплектования, решением социальных проблем офицеров и членов их семей, пропорциями между офицерами и остальными военнослужащими и т.д. То есть в Докладе предлагается старая добрая методология, которая и ранее не давала положительного результата. Не даст она приращения ни науке (политической точно), ни власти и в настоящее время — по той простой причине, что национальные ресурсы как тратились до сих пор, так и в будущем будут тратиться на решение тех проблем, которые субъективно будут определяться руководством государства и Минобороны.

Пришел новый руководитель — на автомате тут же появляется и артикулируется круг новых проблем. А то, что старые проблемы при этом не решены, никому уже и не интересно. Примеры известны — госпрограмму вооружений в современной России принимали уже четыре раза, но никто так и не посчитал нужным пояснить: почему не выполнены предыдущие и кто понес ответственность за изготовле-

ние предыдущих государственных программ в области вооружений.

Не определившись с вероятными и потенциальными противниками (противником), руководство страны и Минобороны продолжает сидеть на двух стульях. Сидит и, похоже, гадает: может быть, будет с такой-то страной война, а может быть, и не будет. Может быть, против нас применят ядерное оружие при этом, а может, и нет. А что Россия? Может быть, ответит ядерным ударом, а может быть, и не ответит. На наш взгляд, таким образом создать современные вооруженные силы не получится, так как под разные войны и конфликты нужны совершенно разные армии, разная степень мобилизации населения и экономики. Нам все же показалось, что авторы Доклада несколько упрощенно рассматривают суть военного строительства.

Так, авторы предлагают несколько вариантов действий главы российского государства и военного реформирования. Можно поддержать второй сценарий реформы, при котором именно президент, как пишется в Докладе, должен поставить вопрос о «достижении качественных изменений в боеготовности вооруженных сил». В то же время нет ответа на вопрос: на основании какой информации, чьего мнения глава государства должен это сделать? Мы считаем, что при этом в Докладе упущен ценностный анализ отечественной оборонной политики и военного строительства.

Как раз проблемы ценностного выбора и целеполагания в нашей стране до сих пор не только не решены, но, пожалуй, как следует и не поставлены. Жаль, но авторы Доклада пишут об этом как-то вскользь, походя. Есть желание спросить: с кем вы, господа политики и чиновники? С кем России следует дружить и сотрудничать, а кого рассматривать в качестве вероятного и (или) потенциального противника?

Отвечать на эти вопросы все равно придется. События в Ливии, когда большинство стран западной цивилизации стремятся остановить с помощью военной силы насилие и гражданскую войну, но в принципе не могут этого сделать, вынуждают всех возвращаться к анализу места и роли армии в мировом устройстве, в решении вопросов войны и мира. Авторы Доклада этот вопрос в данном разделе обошли, ограничившись инструментальными размышлениями.

Также вряд ли можно согласиться с авторским пониманием военной реформы (начатой в нашей стране в 2008 г.) как первой попыткой окончательного отказа от концепции массовой мобилизационной армии. Известно, что самая первая попытка перехода к контрактной армии в нашей стране была предпринята командой С.Б. Иванова (в бытность его министром обороны). Именно тогда был взят курс на строительство контрактной армии, были спланированы и реально реализовывались две федеральные целевые программы по переводу военнослужащих на контракт.

Конечно, можно и нужно дискутировать об эффективности этих программ, о достаточности или недостаточности выделенных на их реализацию ресурсов, об отсутствии (или наличии) действенного государственного и политического контроля и т.п. Но в то же время мы против того, чтобы считать нынешнее руководство российского Минобороны пионерами в создании Российской армии в основном контрактного типа. Это утверждение не соответствует действительности.

Что мы приветствуем в Докладе (в разделах «Оборона» и «Безопасность»)? Конспективно отметим несколько ключевых моментов.

Во-первых, следует поддержать мысль авторов Доклада о создании системы положительных, а не отрицательных стимулов для военнослужащих. Ассоциация военных политологов неоднократно писала о том, что вслед за изменением общественных отношений в России принципиально должны измениться внутриармейские отношения. В новой Российской армии смогут качественно по-иному служить только граждане в погонах, рассматривающие военную службу в качестве профессии. Но пока, полагаем, реальных шагов по изменению отношений в воинских коллективах в целом ожидать не стоит (сопровождение призывников родителями до воинских частей и разрешение призывникам пользоваться мобильными телефонами — скорее из области доброй воли, чем заявка на реформирование отношений).

Во-вторых, в поддержке нуждается предложение о дальнейшем разделении функций Минобороны, Генерального штаба и Вооруженных сил РФ. Согласимся с тем, что само Минобороны — как орган политического руководства и управления — должно комплектоваться только гражданскими специалистами. Еще раз

напомним позицию Ассоциации военных политологов о том, что в военном ведомстве — федеральном органе исполнительной власти — не могут работать военнослужащие, оно (Минобороны) не может состоять из органов военного управления. А ведь получается (достаточно прочитать положение о российском Минобороны), что состоящее из органов военного управления министерство является частью вооруженных сил (которые состоят из органов военного управления, войск и сил).

В-третьих, полностью заслуживает поддержки мысль авторов Доклада о необходимости существенных изменений отношений гражданина и государства. Единственно, сразу же возникает вопрос: как этого добиться? Сами авторы видят основную проблему в том, что система государственного принуждения, унаследованная от СССР, так и не изменила парадигму своей деятельности. Силовая составляющая и в деятельности власти, и в политике, пишут авторы Доклада, доминирует над правовой, процессуальной. Правоохранительная система остается неподконтрольной народу, полностью отгороженной от населения. Мысль верная, хотя и не новая, о ней достаточно регулярно говорит Президент РФ.

В-четвертых, вместе с авторами доклада считаем необходимым для власти и военного ведомства создание институтов независимой экспертизы в области обороны и безопасности. Современные демократии не могут существовать без институтов гражданского общества, способных заниматься стратегическим планированием и активно сотрудничающих с властью, в том числе с исполнительной. А Россия, если воспринимать всерьез положения ее Конституции, — это демократическое государство. В будущем роль экспертных сообществ для России, взявшей курс на демократизацию, объективно будет возрастать. Для нас важно быть уверенными в том, что создаваемые сетевые структуры во власти и Минобороны действительно нуждаются в открытых, а не только корпоративных экспертных сообществах.

В-пятых, считаем, что авторами Доклада в целом верно схвачена главная проблема отечественной системы безопасности — ее полная независимость от граждан и их защищенности. Институты безопасности в нашей стране существуют сами по себе, а граждане со своими инте-

ресами и проблемами живут сами по себе. Незавершенность реформирования сферы (именно сферы, а не системы) безопасности общественной жизни России вызывает серьезные проблемы сегодня у всех. Но при этом вряд ли можно согласиться с утверждением о том, что в результате реформ силам органов государственного принуждения следует обеспечивать защиту народа (именно так, дословно, считают авторы Доклада).

На наш взгляд, последние 90 с лишним лет и российское государство, и отечественная система безопасности действовали под лозунгом «Все для народа». Результат известен — так называемые общественные интересы моментально подменяются интересами госаппарата, государственной бюрократии. Поэтому, полагаем, принципиально важно постараться перевернуть систему безопасности, то

есть ориентировать ее на безопасность человека и в целом не на национальную безопасность в качестве приоритета, а на комплексную безопасность (в которой защищенность потребностей и интересов человека с возможностью его развития будет являться императивом).

Как замечательно написал в своем рассказе «Сердце Змеи» советский писатель-фантаст Иван Ефремов: «Самое важное во всех поисках, мечтах и борьбе — это человек. Для любой цивилизации, любой звезды, любой галактики и всей бесконечной Вселенной главное — это человек, его ум, чувства, сила, красота, его жизнь!»⁵ Осталось только понять, как в условиях смешанной экономики, коррупции и иных социальных пороков достичь такого состояния, при котором жизнь человека, его потребности и интересы были бы поставлены в центр политики.

Литература и примечания

1. http://www.ng.ru/nvo/2011-03-30/10_genshtab.html (дата обращения 02.04.11).
2. http://nvo.ng.ru/realty/2010-07-16/1_online.html (дата обращения 02.04.11).
3. <http://www.insor-russia.ru/ru> (дата обращения 09.04.11).
4. <http://vpk-news.ru/articles/2497> (дата обращения 09.04.11).
5. Ефремов И.А. Сердце Змеи: повести и рассказы. М.: ОНИКС, 2004. С. 383.

Научно-теоретическое издание

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ МВД РОССИИ**

№ 7 • 2011

Издатель журнала: редакционно-издательский отдел
Академии экономической безопасности МВД России

Телефон редакции (499)189-26-15
Главный редактор *К.Р. Мурсалимов*

Корректор *А.А. Черний*
Компьютерная верстка *С.И. Салюк*
Оперативная полиграфия: *А.Г. Гуцин, Т.Х. Назмутдинова*

Подписано в печать 30.07.2011. Уч.-изд.л.11,12. Тираж 1000 экз. Заказ № 4095/6.
141220, Моск. обл., Пушкинский район, пос. Черкизово, ул. Главная, 86.

ISSN 1997-1001



9 771997 100776 >