



Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитической деятельности

А.А. Варфоломеев, О.П. Иванов, И.В. Сурма, Ю.А. Трефилова

Дипломатическая академия МИД России

В статье представлены итоги проекта по исследованию системы экспертно-аналитической поддержки внешнеполитических решений. Первый этап проекта был посвящён анкетированию, а второй – интервьюированию практиков – сотрудников органов власти (руководителей и главных специалистов), которые участвуют в процессе подготовки и принятия внешнеполитических решений. Доклад содержит оценку практиками основных проблем в их взаимодействии с научным и экспертным сообществом, а также «желательный образ» такого взаимодействия.

Исследование проводилось в два этапа (I этап – в феврале – октябре 2020 г., II этап – в январе – августе 2021 г.): сначала в форме анкетирования (24 анонимные анкеты), после чего была проведена серия конфиденциальных интервью (ещё 24) для более точной интерпретации полученных данных. Участниками исследования стали практики – сотрудники федеральных органов исполнительной власти (МИД России и Россотрудничества; подразделений международного сотрудничества отраслевых министерств, агентств и служб); аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации (подразделений, обеспечивающих международное и межпарламентское сотрудничество). Все участники исследования замещают должности категории «руководители» или входят в группу главных специалистов, то есть имеют опыт принятия решений и/или участия в их непосредственной подготовке. Анкетирование и интервьюирование проводились на условиях сохранения анонимности респондентов. Исследование выполнено в рамках институционального и нормативно-правового походов.

Авторы отмечают, что ни сегодня, ни в перспективе материалы информационного характера не смогут заместить подлинную аналитику и экспертизу. Эта подмена тем более несостоятельна, поскольку в дальнейшем – в свете развития современных информационно-коммуникационных технологий, сетевых технологий и технологий искусственного интеллекта – обобщающая информационно-аналитическая работа первого уровня будет автоматизирована.

Ключевые слова: внешняя политика, экспертное сообщество, принятие внешнеполитических решений, мозговые центры, конкурентная экспертиза, стратегия национальной безопасности, новые вызовы и угрозы

УДК 327

Поступила в редакцию: 16.07.2021

Принята к публикации: 13.10.2021

Сегодня внешняя политика – это сфера деятельности с высоким уровнем специализации знаний и навыков. Выверенное внешнеполитическое решение не может быть принято без глубокого погружения в конкретные частные вопросы, оно требует временных и трудовых затрат. Потому лица, принимающие решения, стремятся беречь силы, проделывая часть пути при помощи и посредничестве «проводника» – эксперта. Для практиков это ещё и возможность в некоторой степени разделить ответственность, особенно по решениям, которые требуют публичного сопровождения. Помимо этого, практики заинтересованы в экспертах, чтобы преодолеть границы тоннельного аппаратного восприятия. Тем, кто подготавливает и принимает внешнеполитические решения, важен взгляд со стороны, равно как полезен навык экспертов по высокой степени обобщения информации, возможности выйти за рамки рутины – в чём самих практиков сдерживает ритм и режим их работы.

Настоящий материал подготовлен на основе результатов проведённого исследовательского проекта №20-011-00504, поддержанного РФФИ и нацеленного на получение оценок системы экспертно-аналитической поддержки выработки внешнеполитических решений со стороны органов власти, т.е. «заказчика» экспертно-аналитических материалов.

Исследование проводилось в два этапа (I этап – в феврале – октябре 2020 г., II этап – в январе – августе 2021 г.). В рамках первого этапа была разработана анкета (см. Приложение А) и было проведено анкетирование, на втором этапе состоялась серия интервью для более точной интерпретации полученных данных. Участниками исследования стали 24 практика – сотрудники федеральных органов исполнительной власти (МИД России и Россотрудничества; подразделений международного сотрудничества отраслевых министерств, агентств и служб); аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации (подразделений, обеспечивающих международное и межпарламентское сотрудничество). Все участники исследования замещают должности категории «руководители» или входят в группу главных специалистов, то есть имеют опыт принятия решений и/или участия в их непосредственной подготовке. Анкетирование и интервьюирование проводилось на условиях сохранения анонимности респондентов. В рамках исследования использовались децизионный метод, а также методы анкетирования и интервью.

Наиболее популярный в исследованиях международных отношений децизионный метод, используемый для изучения процесса принятия решений, его различных стадий и выработку его оптимальной структуры (Snyder, Bruck, Sapin 2002: 168; Сугак 2012), имеет много сторонников, которые представляют разные школы и направления. Например, О. Катюдаль концентрирует внимание, с одной стороны, на бюрократии как ключевой движущей силе в разработке и принятии конкретных решений, а с другой, – на высшем политическом руководстве (Catudal 1980: 16-18). Во втором случае бюрократия играет второстепенную роль, способствуя или же препятствуя продвижению инициатив лиц,

принимающих решения. Учёный подчёркивает хаотичность процесса принятия внешнеполитических решений, определяемых конкретной ситуацией и обусловленных механизмом выработки решений. Иными словами, в децизионном методе отмечается ключевая роль исполнительных органов власти и снижается степень влияния других ветвей власти, политических партий, групп лоббирования и средств массовой информации (Littoz-Monnet 2018).

Институциональный подход ориентирован на рассмотрение всех стадий принятия решений, опираясь на особенности механизма взаимодействия различных общественно-социальных и государственных институтов в рамках формальных норм (Rosenau 1971; Snyder, Bruck, Sapin 1962). Современные тенденции во внешнеполитической деятельности и дипломатии как государственного института подробно рассмотрены и представлены в работах Ф. Станцеля и других (Stanzel 2018a, 2018b; Rosenau 1971; Snyder, Bruck, Sapin 1962). В частности, исследователь отмечал, что развитие информационных технологий и социальных сетей меняет понимание дипломатической службы, в которую вовлекается всё большее количество участников, в числе которых представители общественного мнения. В связи с этим он подчёркивал необходимость для внешнеполитических ведомств занимать активную позицию по четырём направлениям. Во-первых, дипломатам необходимо балансировать интересы конкретного индивида и государства в целом, при этом приоритетными всегда считаются интересы государства. Во-вторых, информационные технологии должны применяться в дипломатической службе не в ущерб достижению конкретных целей и задач. В-третьих, при учёте интересов большого количества разнообразных внешнеполитических акторов необходимо оставаться верным принципу суверенитета государства. Наконец, необходимо предоставлять открытую площадку для общественности для участия в принятии политических решений.

Среди других подходов и теорий стоит отметить точку зрения о том, что процесс формирования и принятия внешнеполитических решений всегда находится в том или ином контексте: экономическом, культурном, политическом, социальном и т. п., формирующем определённую «окружающую среду» (Сугак 2012; Roobeek 1988: 5-6).

В действительности каждая из этих точек зрения может иметь место или сочетаться в зависимости от многих факторов и обстоятельств. Единого же рецепта относительно того, какой из центров силы важнее, дать на все времена невозможно (Furness, Snyder 1954).

Тем не менее в своем исследовании авторы использовали децизионный метод, который предполагает фокусирование внимания исследователей на рассмотрении процесса принятия внешнеполитических решений, и важно определить, какие переменные обусловили его принятие. В процессе реализации метода исследователи должны сконцентрироваться на четырёх ключевых моментах: центры принятия решений, процесс принятия решений, собственно само внешнеполитическое решение и, наконец, его реализация. Использование этого метода

предполагает также определение круга основных лиц, принимающих решения, а также оценки роли каждого из них. Так как в нашем исследовании речь идёт о важных внешнеполитических решениях, то соответственно внимание будет уделяться высшему политическому руководству страны (глава государства, его советники, министры и т.д.). Следует также учитывать, что каждый из обозначенных лиц имеет свой штат помощников, участвующих в процессе получения и обработки информации.

В целом в Российской Федерации выделяются четыре уровня разработки и принятия внешнеполитических решений: 1) высший стратегический уровень (Президент России, Администрация Президента и Управление Президента по внешней политике); 2) средний оперативный уровень (Правительство и министерства (включая МИД России), Совет Безопасности РФ, крупнейшие государственные корпорации); 3) исполнительный тактический уровень (посольства России за рубежом, Постоянное представительство РФ при ООН, специальные службы и т.д.); 4) вспомогательный научно-экспертный уровень сопровождения внешнеполитических решений (научно-экспертное сообщество, мозговые центры, информационные агентства и т.п.). Последний уровень является функционально важным, так как сопровождает и обслуживает все остальные.

Что представляет собой современная система внешнеполитической экспертизы в России? Как она трансформируется? Какие структуры включены в систему внешнеполитической экспертизы, какими характеристиками они обладают? Как осуществляется взаимодействие органов власти, ответственных за внешнеполитические решения, с экспертными организациями? Какую роль играет экспертиза и аналитика в принятии внешнеполитических решений на тактическом и оперативном уровнях? Каковы правовые основы функционирования системы внешнеполитической экспертизы в России? Какие нормативные требования накладывают ограничения на экспертно-аналитическое обеспечение внешней политики (доступ к информации и/или её обнародование, оформление отношений заказчика исполнителем, ответственность эксперта и т. п.). Вот краткий перечень вопросов, которые ставили перед собой авторы статьи при проведении исследования и которые помогают ответить на общий исследовательский вопрос – как улучшить взаимодействие органов власти и экспертного сообщества на внешнеполитическом треке.

Отметим, что экспертно-аналитическое сопровождение деятельности органов власти может быть внутренним и внешним. Выстраивание внутренней работы относится к области государственного управления, в то время как внешние экспертиза и аналитика – результат отношений со сторонними учреждениями и частными лицами. Такая деятельность сложнее, как с точки зрения её организации, так и ввиду особенностей самого государственного управления, в частности, значительных ограничений, налагаемых на распространение информации вне круга непосредственных участников данного процесса (например, во внешнеполитическом процессе). Тем не менее в России, как и в других стра-

нах, существует понимание, что ограничиваться исключительно «аппаратной» экспертизой и аналитикой нецелесообразно. Привлечение сторонних специалистов помогает объективизировать видение сложных внешнеполитических ситуаций и процессов.

Выделение особой роли экспертного и научного сообщества в подготовке внешнеполитических решений не является данью сегодняшнему дню. В России такое положение имеет давние традиции. За последние полвека можно выделить как минимум три этапа в развитии отечественной системы внешнеполитической экспертизы. Первый – до 1991-1992 гг. – период устойчивого планового взаимодействия органов внешних сношений с ограниченным кругом государственных учреждений (ведомственных и академических); в целом, единообразие подходов, методологии и форм результатов, представляемых «практикам».

Второй – начиная с 1992 г. – до середины 2000-х гг. – период деградации системы взаимодействия, существовавшей ранее, на фоне появления большого количества независимых экспертно-аналитических центров и площадок, спорадически привлекаемых (наряду со «старыми» структурами) к обсуждению отдельных вопросов внешнеполитической практики; вызревание ситуации «плюрализма внешнеполитической экспертизы», в том числе вследствие активного распространения заимствованных теорий международных отношений, методологии и технологий исследований; возникновение «новых стимулов» и их дальнейшее преобладание над существовавшей прежде безальтернативной детерминантой «государственных интересов»: мотивы повышения авторитета эксперта в международных кругах, получения проектного (грантового) финансирования, признания в качестве эксперта в СМИ и пр.

Третий – начиная с середины 2000-х гг. – период постепенно нарастающего внимания государства к экспертному и научному сообществу; создание флагманских институтов отечественной общественной дипломатии (Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова – 2010 г., Российский совет по международным делам – 2011 г.); введение определённых мер по сдерживанию зарубежного влияния на российские экспертные круги; усиление попыток «практиков» перевести работу с «аналитиками» на новый уровень предсказуемого системного взаимодействия.

Необходимо отметить, что конъюнктура третьего (в нашем описании) этапа была обусловлена не только новыми установками в российской внешней политике, отправной точкой для которых принято считать Мюнхенскую речь Президента Путина в феврале 2007 г., но – не в меньшей степени – характером изменений самих международных отношений. Беспрецедентно усилился фактор информационных технологий, а с ним – пропагандистские возможности прямого воздействия на общественные настроения в любой точке мира. Всё это привело к тому, что роль экспертов стала в значительной степени сводиться к участию в формировании и конструировании дискурса. В результате даже многие академические центры, следуя запросам рынка, начали дрейфовать в сто-

рону так называемых *talk tanks* (центров публичных дискуссий, занимающихся выносом на первое публичное обсуждение новых идей и предложений, пробросом «новых шаров»), а также *advocacy think tanks* (занимающихся, по сути, публичным сопровождением принимаемых внешнеполитических решений).

Более детально это было представлено в предыдущей статье авторов (Варфоломеев и др. 2020).

Действующая Концепция внешней политики Российской Федерации фиксирует правило: «При подготовке внешнеполитических решений федеральные органы исполнительной власти на постоянной основе взаимодействуют с [...] экспертным научным сообществом, [...] способствуя их участию в международном сотрудничестве. Широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует её эффективной реализации»¹.

Отсюда вопрос: как данное правило воплощается в жизнь? Как выглядит его реализация с точки зрения сегодняшнего «потребителя» экспертно-аналитических материалов? Ответ на эти вопросы может, с одной стороны, улучшить качество экспертно-аналитической деятельности, а с другой, определить главные критерии и требования к экспертизе, которые предъявляют основные участники современного процесса разработки и принятия внешнеполитических решений.

В рамках проведённого исследования мы обобщили ответы практиков и предложили интерпретацию того, как они оценивают текущее взаимодействие с экспертно-аналитическим сообществом и обозначили, каким видится «желательный образ» такого взаимодействия сегодня. Под «практиками» в данном случае мы будем иметь в виду сотрудников органов власти (прежде всего, руководителей и главных специалистов), которые участвуют в процессе подготовки и принятия внешнеполитических решений.

Оценка внешнеполитической экспертизы и аналитики

Позитивным аспектом является тот факт, что все без исключения респонденты, опрошенные в ходе исследования, сегодня используют экспертизу и аналитику в своей работе.

Казалось бы, это должно свидетельствовать о высоком уровне и качестве взаимодействия практиков с экспертным и научным сообществом на всех этапах выработки внешнеполитических решений. Однако ответы респондентов на смежные вопросы не позволяют подтвердить таких выводов.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.). URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения 11.10.2021)

Во-первых, почти 20% опрошенных отмечают, что используют экспертно-аналитические материалы в своей работе без взаимодействия с самими экспертами и исследователями. Такие практики не выступают в роли заказчиков экспертно-аналитических документов и являются пассивными «потребителями» уже готовых материалов (публикаций, докладов, аналитических записок и т. п.). При этом они не вступают в непосредственное взаимодействие с авторами и, таким образом, не получают более детальной информации и более глубокого анализа материала. Фактически каждый пятый из опрошенных не выстраивает диалог с внешними экспертами, а они, в свою очередь, не получают никакой обратной связи и отзывов о подготовленных материалах. Такое положение дел снижает уровень эффективности взаимодействия аналитиков и практиков. В случае установления систематических предварительных консультаций и обратной связи эффективность подобного взаимодействия потенциально возрастет.

Во-вторых, в ходе исследования подтвердилось, что для большого числа практиков эксперт – это совсем не обязательно исследователь или учёный. Для органов власти опция «привлечь эксперта» зачастую означает не обратиться за содействием к представителям академического сообщества, а задействовать «внутренние резервы»: привлечь к обсуждению вопроса представителей других структурных подразделений того же ведомства или обратиться с запросом в профильный орган власти. Изначально авторы исследования считали, что для практиков «эксперт» – это, в первую очередь, специалист, предлагающий взгляд на проблему со стороны. В действительности многие практики полагают, что «экспертизу», например, руководителю подразделения может предоставить руководитель другого подразделения, находящийся с ним на «параллельной» должности. При такой широкой трактовке «экспертное мнение» – это любое мнение специалиста, непосредственно не принимающего участия в выработке и принятии решения. Можно предположить, что здесь имеются в виду, в том числе, неформальные процедуры, свойственные современному неинституциональному подходу, когда коллеги (бывшие однокурсники, товарищи по заграничным командировкам) общаются и советуются друг с другом по принципу «Что бы вы сделали на моём месте?» Не ставя целью оценку эффективности такой экспертизы, следует признать, что это безусловная данность существующей бюрократической культуры. В любом случае, это скорее *ad hoc* консультирование, чем системная экспертная работа.

В целом около трети опрошенных по умолчанию всегда предпочтут экспертизу внутри своего органа власти привлечению внешних экспертов. По разным причинам, начиная с банального, что внутренние специалисты уже в теме вопроса и больше в нём разбираются, до особого уровня конфиденциальности. Основной формой такой работы практики видят создание групп из представителей разных подразделений органа власти, в котором они работают. Фактически, это то, что в современном менеджменте называется «проектной командой матричного типа».

Приверженность практиков внутренней экспертизе подтверждается в различных ответах и комментариях. Так, все без исключения респонденты при возникновении вопроса, напрямую не относящегося к сфере своей компетенции, в первую очередь запросят профильный орган власти, а не экспертов-исследователей или научных работников. Таким образом, со слов респондентов подтверждается чёткий принцип обсуждения и подготовки внешнеполитических решений: в процесс вовлекается минимально необходимое (достаточное) количество участников и, как минимум, всё делается существенно быстрее. Это вполне объяснимо и оправданно с точки зрения контроля над распространением информации. Вместе с тем ответы некоторых респондентов подталкивают к выводу, что ограничение круга участников обсуждений в некоторой степени происходит по организационно-психологическому мотиву. Ряд практиков особо подчёркивают, что эксперты «не могут привлекаться к принятию решений», что их мнение «не влияет на само решение, а учитывается при его проработке, анализе ситуации, подготовке материалов» и т. д.

Участие в выработке внешнеполитических решений в значительной степени продолжает восприниматься как причастность к некому «сакральному занятию». По мнению многих практиков, допуск внешнего эксперта к этому делу должен осуществляться не по общему правилу, а лишь по крайней необходимости, в исключительных случаях. Один из респондентов открыто высказался, что «эксперты нужны для сопровождения уже принятых решений», сведя таким образом весь спектр возможных экспертных функций к обоснованию внешнеполитических практик, которые уже проводятся в жизнь (то, чем на Западе занимаются так называемые *Advocacy Think Tanks*). Это значит, что в рамках существующей бюрократической культуры, чтобы быть услышанными, внешние эксперты должны выстраивать своё участие в обсуждении исключительно с позиции «советника», без претензии – во всяком случае, публично – на роль «инфлюенсера». В противном случае это может вызвать определённую настороженность и неприятие со стороны лиц, принимающих решения.

Необходимо уточнить, на каком этапе (и с какой вероятностью) возникает потребность в привлечении внешнего эксперта. В ходе исследования участников попросили определить очерёдность их обращения для экспертной поддержки за пределы органа власти, в котором они работают. Для 30% практиков следующим шагом после запроса в профильный орган власти станет обращение в научные учреждения РАН и/или профильные вузы.

К третьему шагу – привлечению для профессиональной экспертизы независимых специалистов (не являющихся штатными сотрудниками государственных научных и образовательных учреждений) – готовы перейти лишь 18% участников исследования.

Отметим, что если первый шаг алгоритма по поиску экспертной поддержки – словно из неписанной инструкции (обращение в профильный орган власти), что соответствует неинституциональному подходу, то дальше линия поведения

вариативна. Так, дальнейшие действия могут вообще не осуществляться: более половины собеседников готовы остановиться на первом шаге. Это могло бы означать, что информации и оценок, получаемых в межведомственной переписке, для них достаточно. Однако анкетирование свидетельствует об ином положении дел. Большинству практиков интересно мнение, транслируемое извне их органа власти. Это, однако, не предполагает, что они готовы прилагать усилия с целью получения сторонних оценок.

В ходе исследования у респондентов – представителей различных органов власти – уточняли, существуют ли подведомственные организации (вузы, исследовательские центры и т. д.) или специализированные структурные подразделения, которые занимаются подготовкой экспертно-аналитических материалов. Ожидаемо, большинство ответили положительно (более 80%). Тем не менее даже среди данной части опрошенных превалирует мнение (более 70% от этой подгруппы), что материалов, подготавливаемых специализированными подразделениями и подведомственными организациями, не вполне достаточно, и имеется потребность во взгляде на проблему со стороны.

В таком случае возникает вопрос: в чём причины того, что больше половины практиков, сталкиваясь сегодня с темами, выходящими за рамки их компетентности, даже при наличии интереса к независимому мнению, не обратятся за экспертной поддержкой вовне системы государственного управления? Интерпретация ответов, полученных в ходе исследования, позволяет объединить сдерживающие факторы в четыре большие группы: время и сроки; коммуникация; форма; содержание.

По результатам анализа мнений респондентов фактор времени стал основным камнем преткновения во взаимоотношениях практик-эксперт. Необходимо признать, что при формулировании начальных гипотез исследования подобное с трудом прогнозировалось. Тем не менее обобщение ответов позволяет утверждать следующее. Во-первых, изучение экспертно-аналитических материалов в тех форматах, в которых они в основном предлагаются практикам сегодня, с точки зрения последних, требует слишком больших временных затрат. Практики уверены, что «теоретик» не понимает, в каком ритме и режиме они работают. Данная проблема получает развитие в претензиях к форме экспертных материалов, о чём будет сказано ниже. Во-вторых, практики единодушны в том, что многие даже стоящие материалы попадают к ним несвоевременно, с запозданием, в том числе, когда решение уже принято и повлиять на его реализацию практически невозможно. В ситуациях выбора экспертная оценка нужна здесь и сейчас. Чтобы внести вклад в выработку решения, эксперт должен быть доступен для связи в любое время, как того требует динамично меняющаяся ситуация. Далеко не всегда это так, с чем связана следующая группа факторов, сдерживающих эффективное взаимодействие «практик – эксперт».

Следующая группа факторов – проблемы с коммуникацией, нехватка культуры и технологий системного взаимодействия. Данный блок включает мно-

гие факторы, сдерживающие полноформатное взаимодействие «заказчика» и «исполнителя» экспертно-аналитических материалов. Можно предположить, что многие практики не обращаются к экспертам по той причине, что это «не принято», о чём говорилось выше. В бюрократической культуре выработки внешнеполитических решений изначально меньше опыта вовлечения в данный процесс внешних экспертов, чем, например, при решении проблем системы здравоохранения или сопровождения законотворческой деятельности. Это определено спецификой внешней политики, где преждевременное обнаружение даже малозначительной на первый взгляд информации может нанести серьёзный ущерб национальным интересам. Подобное положение дел неправомерно трактовать как слабую сторону. Это данность, которая, тем не менее, формирует культуру взаимоотношений практиков с внешними экспертами.

В ходе исследования один из респондентов отметил, что всегда, прежде чем запросить мнение экспертов-исследователей (вузы и/или институты РАН), он старается самостоятельно найти независимую экспертную оценку в открытых источниках. По нашему мнению, данный пример весьма показателен. Занимающий ответственный пост профессионал готов по мере необходимости принять функционал эксперта на себя, лишь бы избежать обращения за помощью во внешние инстанции.

Полагаем, практики охотнее шли бы на контакт, если бы имели в распоряжении набор простых технологий (алгоритмов) для запроса внешней экспертной оценки. Для этого нужно чётко понимать: а) к кому обратиться; б) через какой канал; в) какой результат предположительно можно получить. Сегодня для практиков основных технологий две: задействование личных связей или утомительная официальная переписка. Проиллюстрируем это на ответах двух респондентов. Первый, говоря о выборе эксперта для консультации по тому или иному вопросу, открыто заявляет, что обращается туда, где быстрее получит ответ, т. е. туда, где есть знакомые, с кем налажен оперативный канал связи. Второй заочно поддерживает такой подход, подчёркивая, что сегодня официальная (бумажная) переписка между экспертными центрами и ведомствами занимает слишком много времени, и в идеале нужно полностью переходить на электронную коммуникацию. Подробнее об этом пойдёт речь во второй части статьи.

Претензии к внешней стороне получаемых материалов повторялись у многих практиков-участников исследования. Как представляется, недостатки данного характера, отмечаемые «заказчиком», в каждом конкретном случае могут быть устранены «исполнителем» наиболее оперативно. Практики недовольны объёмными, громоздкими, переполненными излишней информацией материалами. В результате, чем объёмней представленный материал, тем меньше шансов, что он будет тщательно изучен лицом, принимающим решение, и найдёт практическое применение.

К сожалению, данное исследование показывает, что фундаментальные исследования в наше время у международных-практиков практически не вызы-

вают интерес, даже если такие материалы соответствуют профилю их деятельности. Лишь 10–15% респондентов отмечают востребованность научных трудов в своей работе (ожидаемо, что значительная часть из них прошли подготовку в аспирантуре и/или защитили диссертации на соискание учёной степени). Один из респондентов, принимающий участие в подготовке внешнеполитических материалов для высшего руководства, достаточно категорично констатировал: общие академические исследования в области политических процессов (например, интеграция/дезинтеграция на пространстве ЕС, демократы против республиканцев в США, будущее АСЕАН, внутренняя политика Южной Кореи и пр.) не имеют никакого веса при формировании сколь бы то ни было значимых материалов для лиц, принимающих решений.

Научный стиль с использованием специальной терминологии вызывает отторжение у подавляющего большинства респондентов (более 80% относятся к нему отрицательно). Излишний академизм материалов обусловлен очевидной профессиональной деформацией экспертов-теоретиков: подходы и стиль авторов формируются в ходе написания научных статей, монографий и диссертаций. Переориентироваться на «законы жанра», привычные для «заказчика», в этом отношении бывает сложно.

Практики и представители академического сообщества также расходятся в своём отношении к авторству и иным правам на интеллектуальную собственность. Один из респондентов справедливо отметил, что данный вопрос весьма важен, при том, что ему уделяется недостаточное внимание. Практики привыкли к тому, что результаты их интеллектуальной деятельности оказываются в условной «ведомственной копилке». Они используются вышестоящим руководством и органом власти в целом как некое общее достояние – без указания авторства. С исследователями ситуация иная. Сотрудники образовательных и научных организаций, по большей части, знакомы с правовой категорией «служебное произведение». Однако для них обращение к нормам о служебном произведении не влечёт лишения права на авторство². Многие исследователи не готовы перейти в разряд «писателей-призраков», стать безвестными экспертами, чьё имя и авторский вклад навсегда останутся в тени. Вопрос профессионального признания для них весьма важен. При этом практики исходят из того, что они получают право на использование подготовленных для них экспертно-аналитических материалов по своему усмотрению.

Определённая ясность в этом вопросе должна появиться после уточнения статуса результатов интеллектуальной деятельности, созданных при выполне-

² Статья 1295 Гражданского кодекса Российской Федерации «Служебное произведение» (извлечения):

- Авторские права на произведение науки, литературы или искусства, созданное в пределах, установленных для работника (автора) трудовых обязанностей (служебное произведение), принадлежат автору.

- Исключительное право на служебное произведение принадлежит работодателю, если трудовым или гражданско-правовым договором между работодателем и автором не предусмотрено иное.

нии государственного задания (законопроект находится на рассмотрении в Федеральном Собрании)³. Однако новые положения – в случае принятия – будут распространяться только на экспертно-аналитическую деятельность, которая финансируется из государственного бюджета.

Тем не менее существует как объективная, так и субъективная неудовлетворённость практиков внешними экспертами. Во-первых, отсутствие квалифицированных экспертов по интересующим заказчика темам, во-вторых, низкое качество подготавливаемых материалов, в-третьих, их оторванность от реального положения дел и недостаточная актуальность – вот основные причины, по которым практики отказываются от привлечения внешних экспертов. Претензии к качеству не требуют каких-либо пояснений. Так же сложно содержательно комментировать общее заключение одного из респондентов о «деградации уровня экспертного сообщества». А вот проблемы «оторванности экспертно-аналитических материалов от реальной жизни» обойти вниманием не получится.

Отталкиваясь от собственного практического опыта, мы предполагали, что оторванность экспертно-аналитических материалов от жизни проявляется, в первую очередь, в их умозрительности. Исследователи почти никогда не владеют тем объёмом фактического материала, который доступен практикам. Применительно к внешней политике речь идёт об информации ограниченного распространения, к которой у большинства исследователей нет допуска, служебных знаний и представлений (понимания «внутренней кухни» выработки и принятия решений), доступа к оперативной информации в режиме реального времени. В общении с респондентами-практиками эта гипотеза нашла полное подтверждение.

Вместе с тем один из респондентов обратил внимание на ещё одно проявление оторванности исследователей от той системы координат, в которой существуют практики. Собеседник указал, что «на внешнеполитическом треке критически важно увязывать проводимый анализ с политическими и экономическими потребностями России». По его заключению, в настоящее время такая работа в большинстве «думающих центров» проводится без учёта состояния экономической и политической ситуации в России, потребностей в инвестициях в различных отраслях экономики, положения в промышленности, санкций третьих государств, особенностей законодательной системы. Иными словами, исследователь в большинстве случаев делает заключение и даёт рекомендации по рассматриваемому вопросу, как если бы события развивались в закрытой системе, вакууме, игнорируя связи со средой и приоритеты развития.

Действительно, для исследователя получение нового знания или его обобщение имеет самостоятельную безотносительную ценность. Но для практика

³ Проект статьи 1240 Гражданского кодекса Российской Федерации «Результат интеллектуальной деятельности, созданный при выполнении государственного или муниципального контракта (законопроект № 47538–6/11).

такая ценность появляется лишь в случае соотнесения получаемых знаний с выработкой решений и реальной внешнеполитической деятельностью. Всё тот же респондент с сожалением отмечает, что ему чаще всего приходится сталкиваться с абсолютно оторванной от реалий аналитикой по конкретной стране или региону – без сопряжения потребностей России и рассматриваемой страны/региона.

Представление практиков об экспертно-аналитическом сопровождении принятия внешнеполитических решений

Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитических решений – это сложная многоуровневая система с большим количеством участников и разнообразными связями между ними. Взаимодействие здесь осуществляется всеми возможными способами: по вертикали, горизонтали и сетевым образом. Так, связи элементов системы могут основываться на административно-директивных указаниях учредителя подведомственной организации. Другой вариант – нормативно-правовое регулирование по трудовому праву, когда коллектив экспертов подготавливает экспертно-аналитические материалы в рамках своих должностных обязанностей. Ещё один вариант регулирования – договорной, в рамках гражданско-правовых отношений. Существуют и неофициальные схемы, о чём говорилось выше: частная инициатива, личные договорённости.

Требования к «исполнителю», а также формы осуществления взаимодействия, определяются исходя из специфики конкретной задачи и ситуации, в которой она решается. В этой части статьи мы поговорим о том, каким практики хотели бы видеть взаимодействие с экспертным и научным сообществом.

Начнём с факторов, которые определяют выбор эксперта. Отталкиваясь от них, можно говорить об образе «идеального» советника и консультанта для лиц, принимающих внешнеполитические решения.

Исследование показало, что почти на равных привлечение внешнего эксперта обуславливают три фактора:

- его личный авторитет или авторитет организации (бренд), к которой он принадлежит,
- своевременность подготовки материалов,
- объективность и независимость.

Каждый из трёх упомянутых факторов был отмечен респондентами в диапазоне 65–75%. При этом последний фактор был важен для наибольшего количества собеседников, что требует комментариев.

Практики-участники исследования неоднократно отмечали, что они ждут от эксперта взгляд на проблему, отличный от стандартного бюрократического. На вопрос о том, в каких случаях необходима экспертная поддержка (можно было назвать несколько вариантов), участники исследования ответили следую-

щим образом: когда нужна консультация по прецеденту или сложному вопросу (почти половина ответов); при появлении пограничных или узкоспециализированных вопросов (около 40%). В случаях, когда решение конкретного вопроса для практиков кажется очевидным, они, скорее всего, не будут обращаться за внешней экспертной поддержкой. Взгляд на проблему со стороны нужен в ситуации неопределённости, когда «правильный ответ» не лежит на поверхности, и для выбора оптимальной линии поведения требуется плюрализм оценок, мнений, предложений. Отсюда следует важный вывод: если лица, подготавливающие и принимающие внешнеполитические решения, обращаются за консультацией к эксперту, тот не должен пытаться угадать настроение «заказчика» и предлагать ожидаемый ответ. Наоборот, в ситуации неопределённости заказчик ждёт нестандартных, неожиданных для себя, возможно даже парадоксальных оценок и суждений. «Карманная», по выражению одного из собеседников, экспертиза при выработке новых внешнеполитических решений имеет минимальную ценность (отметим, это не относится к экспертному сопровождению решений уже принятых).

Ряд опрошенных обращали принципиальное внимание на необходимость формирования между экспертными центрами здоровой конкурентной среды.

Представитель одного из отраслевых министерств, рассуждая об идеальной схеме взаимодействия практиков с экспертами, предположил, что единственное реальное условие высокого качества аналитического продукта – его свободное обращение на рынке. По его мнению, стимул к разработке качественного продукта появляется, если сформирован конкурентный рынок, и на этом рынке существует достаточно широкий спрос на аналитические продукты. Если же все решения принимаются узкими бюрократическими группами, и их обсуждение не востребовано, рынка нет – есть лишь потребность этих узких бюрократических групп в «исполнителях», которые будут документально оформлять решения, принимаемые в этих группах. «...практики готовы к плюрализму и конкуренции взглядов на этапе выработки нового решения, до его принятия. Но вряд ли после того, как эта отсечка уже пройдена».

О необходимости поддерживать конкуренцию косвенно говорили и другие респонденты. Так, один из собеседников указал, что на фоне обилия материалов, основанных на либерально-идеалистических подходах, ему не хватает взглядов и оценок консервативного характера.

Как представляется, вопрос о конкуренции экспертов и экспертных центров в области внешней политики не так прост. Вряд ли здесь можно выбрать и ввести в действие на безальтернативной основе одну универсальную схему взаимодействия (условный «свободный рынок» или, наоборот, «плановая экономика»).

Как мы уже отмечали, практики готовы к плюрализму и конкуренции взглядов на этапе выработки нового решения, до его принятия. Но вряд ли после того, как эта отсечка уже пройдена.

Кроме того, нельзя игнорировать специфику внешнеполитической сферы, которая априори не может быть столь же открытой, как, например, саморегулируемый рынок бухгалтерских услуг. Как показало исследование, практики расходятся в своём отношении даже по такому вопросу, как привлечение к экспертным обсуждениям зарубежных специалистов (включая представителей стран СНГ). Одни полагают, что это способствует выходу из «зашоренности» по отдельным вопросам. Другие высказывают диаметрально противоположную точку зрения, подчёркивая, что использовать аналитические материалы, подготовленные при участии зарубежных экспертов, можно лишь в исключительных случаях.

Завершая тему формирования конкурентной среды, обратим внимание на географию отечественной экспертизы. Одной из задач исследования было картирование организаций, которые признаются международниками-практиками в качестве участников системы обсуждения и выработки внешнеполитических решений. Представителей органов власти просили назвать научные и экспертные центры, с которыми они взаимодействуют. Среди ответов не было ни одной организации, расположенной вне Москвы.

В академической среде известно, что, к примеру, на Дальнем Востоке есть сильные центры и авторитетные эксперты по Китаю, Японии и другим странам АТР, в то время как в Санкт-Петербурге однозначно представлены исследования Скандинавии. Однако для практиков всё экспертное пространство за пределами столицы остаётся вне сферы взаимодействия. Его потенциал может быть известен, но при обсуждении и подготовке внешнеполитических решений он не задействуется. А это отвечало бы интересам практиков по усилению здоровой конкуренции экспертных площадок.

Как представляется, существующая централизация экспертизы инерционна. Во многом она обусловлена «привычкой» – тем, что выше мы назвали культурой взаимодействия практика с исследователем.

Содействовать вовлечению региональных центров в экспертную поддержку внешней политики могут современные коммуникационные технологии. Дистанционная работа в период пандемии показала, что многие каналы взаимодействия легко становятся сетевыми. Это относится и к форматам прикладного анализа: «мозговым штурмам», форсайт-сессиям, ситуационным анализам и т.п.

Однако для работы по сетевому принципу необходимы интеграторы – экспертные организации или специализированные подразделения непосредственно в органах власти, которые могут взять на себя коммуникационную и организационную функции.

Организационно и содержательно интеграторы должны выполнять тот функционал, который в силу загруженности избыточен для лиц, принимающих решения: создавать для практиков каталоги экспертов и экспертных центров по конкретным вопросам; запускать и поддерживать технологические решения

(включая онлайн-каналы) для публичного и закрытого взаимодействия между «заказчиками» экспертизы и «исполнителями»; заниматься мониторингом обратной связи и многое другое.

Так, при МИД России действует Научно-исследовательский центр информатики (НИЦИ). Это головная организация по созданию, эксплуатации и развитию Информационной системы по внешнеполитическим вопросам (ИС ВПВ), которая по ряду показателей является уникальным комплексом программно-технических средств и информационных технологий. Однако ИС ВПВ не рассчитана на интеграцию экспертных суждений и вообще «внешнего взгляда».

Также необходимо отметить, что любая инфосистема – не более чем оболочка. Наполнить её содержанием может только эксперт, либо практик, принимающий на себя роль эксперта. Это, однако, потенциально снижает качество работы, поскольку отвлекает практика от основных обязанностей. Так, один из участников исследования отметил, что «часто самому приходится обращаться к интернету для уточнения информации. Нужна статистика, анализ законопроектов и законодательства, международных и двусторонних соглашений».

Как мы указывали в первой части доклада, серьёзным фактором, сдерживающим восприятие экспертно-аналитических материалов, является их форма. Лишь единицы отмечают, что внешняя сторона и стиль материалов для них безразличны, если автор компетентен и строго следует логике. Что же хочет видеть большая часть практиков? Самое распространённое предпочтение (более 40% ответов) – материалы официально-делового стиля, а конкретнее – оформленные по подобию и с использованием языка межведомственной переписки, к которому практики привыкают за время карьеры. Чуть менее 40% опрошенных выбирают форму изложения, понятную любому неспециалисту. Один из респондентов уточняет, что это «корректный язык, без использования узкоспециальной терминологии, с обязательными сравнительными и историческими сопоставлениями». Практики выступают против искусственного «обналичивания» текста. Говоря простыми словами, форма текста должна позволять взять его в работу сразу, например, использовать без существенной правки как основу для внутри- и межведомственных справочно-информационных материалов.

В идеале предназначение материала должно быть известно эксперту-автору изначально. Одно дело – готовить аналитику, которая станет для практиков «фоновым знанием», поможет сформировать общее представление о том или ином вопросе, заложит своеобразную систему координат. Другое дело, когда экспертный материал носит позиционный характер, становится тезисами к переговорам или служит для формулирования международно-правового заключения.

До настоящего момента мы не делили экспертно-аналитическую деятельность на виды. Однако это целесообразно сделать, когда мы говорим об основных моделях взаимодействия «заказчика» и «исполнителя». Ответы практиков

позволяют выделить две основные модели, которые описывают их представления об эффективном сотрудничестве с внешними экспертами. Каждая из них соотносится с классическим разделением экспертно-аналитической деятельности, собственно, на аналитику и экспертизу.

Первая модель связана с плановым взаимодействием «заказчика» и «исполнителя». Почти 60% участников исследования отметили, что заинтересованы в периодической поддержке со стороны экспертов. Более 40% указывают, что такая поддержка в их работе требуется всегда, так как является неотъемлемой частью процесса выработки решений.

Потребности в постоянной интеллектуальной подпитке обеспечиваются аналитикой⁴. Она необходима, например, для осуществления средне- и долгосрочного внешнеполитического планирования; выработки идей определения приоритетов сотрудничества на перспективу. Это те самые случаи, когда внешний взгляд необходим для нахождения нетривиальных предложений и решений. Эксперт здесь выступает в роли советника. Именно аналитика, а не разовая экспертиза, связана с самым сложным элементом процесса подготовки внешнеполитических решений – прогнозированием. Отметим, что в ходе исследования многие практики подчёркивали, что прогностические элементы – это не просто желательная, но обязательная часть аналитических материалов.

Интеллектуальная поддержка лиц, принимающих решения, которая проводится на регулярной основе, принимает классические формы: это ведомственный план-заказ на подготовку аналитических записок, создание при органе власти научно-консультативных советов (НКС; либо иных совещательных органов с участием исследователей, общественных деятелей, отставных практиков и т.п.), включение представителей научного сообщества в постоянно действующие экспертные органы при международных организациях, а также других институтах многостороннего и двустороннего сотрудничества.

Плановая аналитическая работа очень трудозатратна, потому что представляет собой новаторскую деятельность, связанную с продуцированием новых знаний и смыслов (во всяком случае, так должно быть). Однако трудозатраты могут и должны распределяться во времени, а также между исполнителями. Этому помогает привязка планов работы к календарю внешнеполитических событий, например, к графику визитов высшего и высокого уровня, которые готовятся на протяжении нескольких месяцев. Обратная сторона долгосрочности – то, что практикам нужно постоянно «подогревать» вовлечённость

⁴ Аналитика относится к решению сложных, ещё не решённых проблем (а не задач) на системном уровне, когда существующих знаний недостаточно, или они исчерпали себя. При этом может происходить уточнение целей, выявление проблем, мешающих эти цели достичь, а также осуществляется генерация новых идей для решения выявленных проблем. Аналитика решает стратегические проблемы, актуальные в среднесрочном и долгосрочном периодах. В этом смысле, стратегические решения, предлагаемые аналитиками, подчиняют себе оперативно-тактические решения, предлагаемые экспертами. См. подробнее: (Рыжов 2018).

внешних экспертов. Обычно для этого используются традиционные каналы коммуникации, использование которых отнимает много времени: официальная переписка, оформление госзадания, проведение периодических совещаний и заседаний НКС.

Другая модель взаимодействия – привлечения «исполнителей» для проведения экспертизы⁵ (включая экспресс-экспертизу). В области внешней политики экспертиза проводится *ad hoc* – в каждом конкретном случае, разово, в привязке к конкретному кейсу. Половина участников исследования отметили, что такой тип экспертной поддержки однозначно востребован в их работе.

В данном случае эксперт выступает в роли консультанта. Причиной для проведения экспертизы, в частности, может стать появление правового прецедента или отраслевого вопроса, предполагающего наличие специальных знаний. В рабочем процессе подобные ситуации часто становятся «стоп-линиями». Их нельзя обойти и найти решение самостоятельно, без консультации с экспертом, зачастую невозможно. Требуются оперативные решения. В существующей бюрократической культуре самое простое из них, как мы уже отмечали – обратиться в профильный орган власти. Почему не к внешнему эксперту? Причин несколько. Во-первых, если практик сталкивается с прецедентом, ему необходимо прилагать усилия и тратить время на поиск соответствующего специалиста. Во-вторых, даже если специалист по профилю известен, необходимо его замотивировать, а речь идёт о внеплановой ситуации. Стимулов, кроме личных связей, в распоряжении практика может просто не быть.

В целом многие претензии практиков к «теоретикам», которые описаны в первой части статьи, вызваны негативным опытом именно разового, а не планового взаимодействия. Это запоминающиеся для практиков моменты, когда ответ на вопрос необходимо получить здесь и сейчас – иначе останавливаются следующие фазы выработки внешнеполитического решения. А ответ получается (если вообще получается) несвоевременно или в неприемлемой форме.

Скорректировать недостатки в оперативном взаимодействии помогают новые технологии. В современных условиях внешнеполитическая экспертиза может основываться только на современных информационных технологиях. Необходимо создавать сети экспертов по предметным областям (предметные и тематические пулы, в т.ч. онлайн), формировать экспертные площадки в виде закрытых форумов или мессенджеров с ограниченным доступом, наделять отдельные организации (например, подведомственные) функционалом агрегаторов экспертных мнений, о чём шла речь выше. В противном случае при стол-

⁵ Экспертиза – исследование объекта, проекта, проблемы, проводимое экспертом, компетентным в рассматриваемой предметной области. Экспертиза имеет вид формализованной процедуры решения задачи выбора и оценки чего-либо с применением принятых регламентов и критериев. Экспертиза решает оперативно-тактические и ситуационные задачи, актуальные в текущее время. См. подробнее: (Рыжов 2018).

кновении с необходимостью привлечь дополнительные ресурсы у практиков остаётся только один инструмент поддержки: обращаться в профильный орган власти. Конечно, пытаться заменить мнение профессионала из соответствующего ведомства консультацией внешнего эксперта было бы наивно. Но дополнять и подкреплять необходимо.

Разобранные модели взаимодействия «практиков» и «исполнителей» не являются взаимоисключающими. В одной и той же ситуации может требоваться как аналитика, так и экспертиза. Точно так же один и тот же специалист может привлекаться органом власти как на плановой основе, так и для консультации в конкретном случае.

Исследование показало, что практикам могут быть интересны и гибридные формы экспертно-аналитической поддержки. Например, как отметил один из респондентов, регулярные (один – два раза в неделю) краткие экспресс-анализы и прогнозы могут быть полезным вспомогательным инструментом в работе, способствующим определению круга приоритетных задач и разработке методов их решения.

Гибридные формы актуальны и для организации сотрудничества практиков с экспертами. В ходе исследования участников спрашивали о предпочтительном формате экспертно-аналитического взаимодействия. Наибольшую поддержку (почти 40%) получило такое организационно-управленческое решение, как формирование экспертной группы внутри органа власти с включением в неё внешних экспертов. Полученный результат тем более интересен, что такое решение не предлагалось респондентам – они формулировали его сами.

Любой формат экспертно-аналитической поддержки требует ресурсного подкрепления. Вопрос, который нельзя проигнорировать – стимулирование внешних экспертов к сотрудничеству с практиками. Многие участники исследования напрямую сталкивались с тем, что эксперты стараются избегать интеллектуального «волонтёрства». Как же можно повысить мотивацию экспертов, чтобы они стремились соответствовать всем тем многочисленным требованиям, которые предъявляет к ним потенциальный «заказчик»?

Стандартный ответ, который повторялся многими респондентами – необходимость финансирования внешней экспертной деятельности. Речь идёт о том, чтобы предусматривать в бюджете государственного органа средства на проведение «внешних» научных исследований и экспертизы (аутсорсинг). По поводу этого простого решения можно выделить ряд конкретных предложений.

В бюджете ряда органов власти, участвующих в выработке и реализации единой внешнеполитической линии нашей страны, средства на экспертно-аналитическую (или информационно-аналитическую) деятельность ежегодно закладываются. Однако правила бюджетной дисциплины накладывают серьёзные ограничения на то, как орган власти может распоряжаться этими средствами. Поэтому техническое увеличение объёмов финансирования само по себе не станет поводом к развитию системы внешнеполитической экспертизы. Увеличение

объёмов рынка не повлечёт автоматического усиления конкуренции экспертных центров и повышения качества «продукта» – экспертно-аналитических материалов.

Во-первых, сдерживающим фактором являются правила госзакупок. Почти 60% практиков-участников исследования отметили, что действующие правила выступают барьером для привлечения внешних экспертов. Особой критике по объективным причинам подверглись сроки проведения процедур (отметили более 60% респондентов) и проблемы с формулированием критериев (отметили более 40% респондентов). Даже если лица, принимающие решения, готовы привлечь внешних экспертов, выйти «с заказом на рынок» для них чрезвычайно сложно. В силу сказанного, для тех органов власти, чьи бюджеты имеют хотя бы небольшие средства на экспертно-аналитическую деятельность, самое простое организационное решение – передать их подведомственным учреждениям (вузам, исследовательским центрам) через процедуру государственного задания. Заказчик сам оформляет требования к исполнителю и контролирует результат на выходе. В ряде случаев такая система работает весьма эффективно и без сбоев. В отдельных ситуациях с меньшим успехом, так как представитель одного из отраслевых ведомств отметил, что содержание на бюджете лишает экспертные институты стимулов к разработке качественного продукта в принципе.

Во-вторых, средства, имеющиеся у органов власти на экспертно-аналитическую деятельность, по общему правилу расходуются на плановую аналитику в ущерб экспертизе. Такой подход закономерен, с административно-финансовой точки зрения. Потребности в экспресс-экспертизе на бюджетный период невозможно точно спрогнозировать: казусы и прецеденты, требующие привлечения специалиста-эксперта со стороны, возникают спорадически. В итоге, как мы отмечали выше, при возникновении чрезвычайного вопроса практик остаётся без ресурса для организации внеплановой экспертной поддержки. На оперативно-тактическом уровне проблему можно решать двумя способами: формированием резервных фондов или возможностью корректировки планов на экспертно-аналитическую деятельность внутри бюджетного периода. Что касается стратегического подхода к проблеме финансирования, требуется системный пересмотр самой базы взаимодействия, включая его нормативные и административно-организационные основы.

Часть практиков готовы предложить экспертам не прямые материальные стимулы, например участие в мероприятиях, в том числе за рубежом. Как представляется, это простое решение, выгодное всем сторонам. Многие международные организации (системы ООН, Совет Европы, АСЕАН) финансируют экспертное представительство в постоянных органах или экспертную работу на разовой основе. Таким образом, могут быть найдены решения сразу в двух направлениях: обеспечение представительства нашей страны на втором треке и повышение мотивации экспертов, в сотрудничестве с которыми имеют заинтересованность.

Ещё одно предложение по стимулированию экспертного обеспечения практической деятельности – формировать и развивать систему взаимных стажировок на основании двусторонних соглашений о сотрудничестве между органом власти и экспертной организацией. В таком формате можно увидеть элементы «принципа вращающихся дверей» – взаимообогащении сообществ практиков и экспертов. В современных реалиях стажировки могут иметь вид прикомандирования и быть привязаны к каким-либо конкретным событиям. Например, стажировка экспертов в органе власти может проводиться в интересах обеспечения председательства в международной организации или содержательной подготовки иного крупного мероприятия. Для практика в экспертной организации – с целью написания и защиты диссертации. Стажировка может стать и промежуточным периодом между этапами карьеры практика, например, между длительной заграничной командировкой и работой в центральном аппарате органа власти.

Как отмечалось выше, многие практики осознают, что для эксперта важно признание результатов его интеллектуальной деятельности. Практики, особенно руководители, могут помочь эксперту создать имя, сформировать личный профессиональный бренд. Повышение авторитета экспертов, с которыми сотрудничают практики, выгодно последним – как в отечественном, так и международном публичном пространстве. Это переход от роли эксперта, участвующего только в подготовке внешнеполитического решения, к роли эксперта, вовлечённого также в сопровождение его реализации.

В настоящее время наблюдается беспрецедентный рост возможностей прямого воздействия на общественные настроения в любой точке мира.

Как следствие, роль экспертов зачастую стала сводиться к участию в формировании дискурса. Даже академические центры, следуя запросам рынка, начали дрейфовать в сторону так называемых *Talk Tanks*⁶, а также упоминавшихся *Advocacy Think Tanks*⁷.

Прикладные аналитика и экспертиза, рассчитанная не на широкое потребление, а исключительно на узкий круг профессионалов, стала растворяться во всё возрастающем объёме «публицистики», к которой склоняет авторов современный информационно-коммуникационный детерминизм.

Однако ни сегодня, ни в перспективе материалы чисто информационного толка, с низким уровнем обобщений, лишённые рекомендаций и прогнозов, основанные на общих знаниях, не смогут заместить подлинную аналитику и экспертизу. Эта подмена тем более несостоятельна, поскольку в дальнейшем – в

⁶ Talk Tanks – центр публичных дискуссий, занимающихся выносом на первое публичное обсуждение новых идей и предложений, пробросом «новых шаров».

⁷ Advocacy Think Tanks – аналитические центры, которые занимаются публичным сопровождением принимаемых внешнеполитических решений.

свете развития технологий искусственного интеллекта – обобщающая информационно-аналитическая работа первого уровня будет механизирована. Если эксперты переориентируются со стратегического и тактического уровней анализа на оперативный, уже в скором времени они будут конкурировать с машинными технологиями и проигрывают, а их способности и навыки девальвируются.

В наши дни уже отпала необходимость физически, «руками» обрабатывать прессу. Сегодня такая работа автоматизируется. Более того, она стала экстерриториальной: проанализировать, например, недельную болгароязычную прессу в сети можно за несколько минут, находясь в любой точке земного шара – во все не обязательно в самой Болгарии. Автоматизированный поиск и анализ по ключевым параметрам уже победили механическую работу человека. В течение 5–10 ближайших лет мощные интеллектуальные системы полностью заменят аналитиков на этапе первичной обработки информации, находящейся в свободном сетевом доступе.

Аналитики будут вынуждены в большей степени обращаться к информационным технологиям и системам. Это машинная обработка больших объёмов статистических данных (например, для анализа экономического, военного, человеческого потенциала страны или региона в динамике), машинные переводы, интеллектуальный анализ гигантских корпусов иноязычных текстов и многое другое.

Подготовка материалов информационного и справочного характера перейдёт в зону ответственности ИТ-помощников (возможно даже с персонализированным интерфейсом, например – Алиса или Siri). В поле «человеческой» аналитики останется то, что требует творческого подхода, нахождения нестандартных решений, развязок, а также общая постановка задач и стратегическое планирование.

Экспертно-аналитическую деятельность ждут большие перемены. Тем важнее понимать, какой мы хотим видеть её в новых условиях – с учётом интересов развития государства и общества.

Об авторах:

Об авторах:

Антон Александрович Варфоломеев – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Олег Петрович Иванов – доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе Дипломатической академии МИД России. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Иван Викторович Сурма – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного управления во внешнеполитической деятельности Дипломатической академии МИД России, членкорреспондент РАЕН. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Юлия Александровна Трефилова – кандидат политических наук, старший научный сотрудник, руководитель Управления научно-координационной работы Дипломатической академии МИД России, эксперт РСМД. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00504.

UDC: 327
Received: July 16, 2021
Accepted: October 13, 2021

Expert-analytical Support of Foreign Policy Activities

A.A. Varfolomeev, O.P. Ivanov, I.V. Surma, Y.A. Trefilova
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-22-48](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-22-48)

Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry

Abstract: The article presents the final results of the project studying the system of expert and analytical support for foreign policy decisions. The project is devoted to conducting a survey and a set of interviews with employees of government bodies (leaders and chief specialists) who are involved in the process of preparing and making foreign policy decisions. The article contains the officials' assessment of the main challenges when interacting with the scientific and expert community, as well as a "desired image" of such interaction. The study was held in two stages (stage I - in February-October 2020, stage II-in January-August 2021) in the form of a survey with a set of follow-up interviews for a more detailed interpretation of the data obtained. The interviewees included 24 employees of federal executive bodies (the Ministry of Foreign Affairs of Russia and Rossotrudnichestvo; departments of international cooperation of line ministries, agencies and services); offices of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation (departments providing international and inter-parliamentary cooperation). All participants of the study are in positions of the "managers" category or are part of the group of "chief specialists", that is, they have experience in decision-making process and/or in elaborating them. The survey and interviews were anonymous. The research is within structural-functional, institutional and regulatory approaches. The authors note that informational materials with low level of generalization and lacking recommendations and forecasts will never replace genuine analytics and expertise. Given the development of artificial intelligence, generalizing information will be automatized. As a result, expertise has to be of better quality.

Keywords: foreign policy, expert community, foreign policy decision making, think tanks, competitive expertise, national security strategy, new challenges and threats

About the authors:

Anton A. Varfolomeev – Candidate of Political Science, senior researcher at the Institute of current international problems of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Oleg P. Ivanov – Doctor of Political Science, Professor, Vice-rector for research, the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry., Ostogenka, 53/2, st. 1., Moscow, Russia, 119034.
E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Ivan V. Surma – candidate of economic Sciences, head of the Department of public administration in foreign policy of the diplomatic Academy of the Russian foreign Ministry, corresponding member of the Russian Academy of Sciences. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Yulia A. Trefilova – Candidate of Political Sciences, senior researcher, head of the Department of scientific coordination of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Conflict of interests:

Authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00504.

References:

Bruck H. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. H. Bruck, B. Sapin, R.Snyder. New York: Palgrave Macmillan. 186 p.

Catudal H. 1980. *Kennedy and the Berlin Wall Crisis. A Case Study in U.S. Decision-Making*. Berlin: Berlin-Verlag. P. 16-18.

Furness E., Snyder R. 1954. *American Foreign Policy and Decision Making*. New York.

Littoz-Monnet A. 2018. *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*. Published December 3, 2018 by Routledge. 246 p.

Roobeek A. 1988. The Forgotten Dimension in the Technological Race. *After the Crisis. Current Research on Capital and Strategy*. Amsterdam. P. 5-6.

Rosenau J. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York.

Snyder R., Bruck H., Sapin B. 1962. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York.

Snyder R., Bruck H., Sapin B., Valerie M.Hudson. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan. 186 p.

Stanzel V. 2018a. New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century. *SWP Research Paper*. №11. 12.11.2018. 69 p.

Stanzel V. 2018b. Diplomacia Digital 2.0: Trends and Resistance. *Revista Mexicana de Política*. №113. P. 35-52.

Varfolomeev A.A., Ivanov O.P., Surma I.V., Trefilova Yu.A. 2020. Rossijskaya sistema vneshnepoliticheskoy ekspertizy [Russian System of Foreign Policy Expertise]. *MGIMO Review of International Relations*. 13(5). P. 266-292. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292 (In Russian)

Ryzhov V.A. 2018. Analitika i ekspertiza v informacionnom obshchestve [Analytics and Expertise in the Information Society]. *Economic strategies*. №2. P. 140-155 (In Russian)

Sugak O.A. 2012. Process prinyatiya vneshnepoliticheskikh reshenij SSHA [The Process of Making US Foreign Policy Decisions]. *Young Scientist*. 7(42). P. 214-217 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Варфоломеев А.А., Иванов О.П., Сурма И.В., Трефилова Ю.В. 2020. Российская система внешнеполитической экспертизы. *Вестник МГИМО-Университета*. 13(5). С. 266-292. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292.

Рыжов В.А. 2018. Аналитика и экспертиза в информационном обществе. *Экономические стратегии*. №2. С. 140-155.

Сугак О.А. 2012. Процесс принятия внешнеполитических решений США. *Молодой учёный*. 7(42). С. 214-217.

ПРИЛОЖЕНИЕ А
Конфиденциально

Анкета

**«Исследование системы экспертно-аналитической поддержки подготовки
и принятия внешнеполитических решений»**

Дата анкетирования:

Ветвь власти, которую представляете:
законодательная/исполнительная

- 1. Используйте ли Вы экспертную аналитику в Вашей работе?
 - o Да
 - o Нет
- 2. Какой тип экспертной поддержки наиболее востребован в Вашей работе?

Разовая экспресс-аналитика	Периодическая (плановая) аналитика	Фундаментальные исследования
o	o	o

- 3. Взаимодействуете ли Вы с научно-экспертным сообществом при подготовке и принятии решений?
 - o Да (см. вопрос 4)
 - o Нет (см. вопрос 5)

4. Если «Да», укажите, с какими научными и экспертными институтами / центрами Вы взаимодействуете?

- 5. Если «Нет», то почему? (возможны несколько вариантов)
 - o Отсутствие квалифицированных экспертов по интересующим Вас вопросам
 - o Низкое качество подготавливаемых материалов

- о Оторванность материалов от реального положения дел, их недостаточная актуальность и невозможность применить их на практике
 - о Сроки подготовки материалов
 - о Другое (просьба указать)
6. В каких случаях Вам требуется экспертная поддержка по интересующим Вас темам? (просьба выбрать 1-2 варианта)
- о Всегда, это неотъемлемая часть работы
 - о Для обоснования уже принятых решений, их «продвижения»
 - о При появлении смежных/пограничных или узкоспециализированных вопросов
 - о Когда нужна консультация по прецеденту или сложному вопросу
 - о Свой вариант (опишите кратко)
7. Имеются ли у представляемого Вами органа власти подведомственные организации/структурные подразделения, которые занимаются подготовкой экспертно-аналитических материалов?
- о Нет (если **нет**, просьба перейти к вопросу 10)
 - о Да (в таком случае укажите, пожалуйста, к какому типу относятся эти организации – вуз, структурное подразделение, научное учреждение, экспертный центр и т.д.)
8. Достаточно ли Вам той экспертно-аналитической поддержки, которую оказывают организации при Вашем органе власти?
- о Да, материалов, которые они готовят, в целом, достаточно
 - о Нет, есть потребность во «внешнем взгляде» на проблему со стороны
9. При потребности в экспертной оценке ситуации/материалов, не относящихся непосредственно к сфере Вашей компетенции, что будет предпочтительным? (если Вы выбираете несколько вариантов, пронумеруйте их в порядке очерёдности обращения цифрами 1, 2 и т.д.)
- о Обратиться за разъяснением/позицией в профильный орган власти
 - о Обратиться в научную организацию (учреждения РАН, вузы)
 - о Привлечь независимых экспертов
 - о Свой вариант (опишите кратко)
10. Чем Вы руководствуетесь при выборе экспертизы, что для Вас важнее? (можно отметить несколько вариантов ответа)
- о Авторитет эксперта/организации, которым Вы доверяете
 - о Объективность и независимость
 - о Своевременность
 - о Форма и стиль изложения
 - о Свой вариант (опишите кратко)
-
11. Какая форма изложения для экспертно-аналитических материалов предпочтительней?
- о Научный стиль, с использованием специальной терминологии
 - о Официально-деловой стиль (язык межведомственной переписки)
 - о Понятный любому неспециалисту
 - о Свой вариант (опишите кратко)

12. Как Вы считаете, современная система госзакупок позволяет реализовать требуемую экспертизу?

- o Да
- o Нет

13. В случае если существующая система госзакупок не устраивает, укажите кратко, что конкретно:

- o сроки проведения процедур
- o ограничения по сумме заказа
- o отсутствие возможности сформулировать четкие критерии

14. При необходимости экспертно-аналитической поддержки Вы будете привлекать внешних экспертов (аутсорс) либо будете формировать экспертную группу в составе своего органа?

15. Будем благодарны за Ваши возможные комментарии по теме, не затронутые в вопросах анкеты, например:

- o Как необходимо развивать экспертизу научному сообществу?
- o Что следует улучшить во взаимодействии представляемого Вами органа власти с экспертными сообществом?

Напишите несколько предложений, как улучшить взаимодействие с экспертным сообществом

Содержание ответов не подлежит обнародованию и будет использоваться в обобщённом виде.

Благодарим за Ваше время!