А.Е.Бусыгин,
доктор экономических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ (Окончание)[1]

Иной раз коллеги по научной и преподавательской работе на вопрос «Как дела?» отвечают, что в целом дела неплохо, но хотели бы перейти на государственную службу. При этом высказывают пожелание работать «в каких-нибудь аналитических структурах». Вполне понятное желание тех, кто занимается преподавательской и научной работой, но насколько оно исполнимо?

Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо остановиться на организации информационно-аналитической работы в органах государственной власти.

Аналитическая работа является важной составной частью многообразной деятельности чиновников. Она служит обоснованию принимаемых властными структурами решений, выработке стратегии и тактики развития общества и государства. Среди многообразия дел, которыми занят чиновник, аналитическая работа является самой творческой.

Рамки собственно аналитической работы очертить достаточно трудно. Границы ее размыты. Иной раз трудно сказать, где заканчивается собственно научная работа и начинается аналитическая. Подойдя к вопросу «с другой стороны», также трудно решить, где заканчивается аналитика и начинается рутинная работа по написанию записок с изложением известных фактов для информирования руководства о состоянии дел в той или иной области.

Однако суть аналитической работы все же поддается определению. По мнению автора, от научной аналитическая работа отличается следующим: наука вскрывает неизвестные ранее законы, закономерности и причинно-следственные связи. Именно в этом заключается научная новизна проделанного исследования. В ходе аналитической работы на основе выявленных наукой причинно-следственных связей, как правило, дается прогноз развития ситуации на перспективу. Например, повысится или снизится собираемость налогов, если прогрессивную шкалу налогообложения

[1] Первые две части статьи А.Е.Бусыгина были опубликованы в третьем и пятом номерах вестника «Социология власти» за 2003 г.

физических лиц заменить на единую ставку в 13%? Или: каковы последствия вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО)? Другой пример – аналитик за несколько месяцев до выборов должен дать ответ на вопрос: каковы будут электоральные предпочтения избирателей на выборах в Государственную Думу.

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо провести большую аналитическую работу с учетом множественности факторов, которые разнонаправлено воздействуют на развитие ситуаций в обществе, возможно, несколько сценариев развития событий, вследствие чего можно ожидать разные результаты. Поэтому для многих аналитических разработок «многосценарный» вариант их подготовки является скорее правилом, чем исключением.

Разумеется, в итоге аналитической работы, как правило, невозможно придти к однозначному выводу: аналитика выявляет всего лишь сильные и слабые стороны решения, которое должно быть принято и чьи последствия надо проанализировать. Примером аналитического анализа может служить широко используемый в бизнесе анализ SWOT.

SWOT – это аббревиатура английских слов: strength – сила; weakness – слабость; opportunity – возможность и threat – угроза. То есть каждое решение при данном методе анализа ведется с точки зрения выявления его сильных и слабых сторон, возможностей, которые данное решение открывает, и угроз, которые оно несет. Такой анализ бывает весьма показательным, особенно когда анализируются возможные варианты решения.

Рассмотрим организацию аналитической работы в Администрации Президента Российской Федерации (далее – РФ).

Здесь организации аналитической работы уделяется особое внимание, так как Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства, в том числе обязана способствовать тому, чтобы он наилучшим образом исполнял свое важное конституционное полномочие – определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Без серьезной аналитической работы сделать это было бы невозможно.

До 1994 г. в Администрации Президента РФ существовало два аналитических центра – аналитический центр по общей политике и по социально-экономической политике. В апреле 1994 г. они были упразднены и вместо них созданы: Экспертно-аналитический совет при Президенте РФ, Аналитический центр при Президенте и Информационно-технический центр аналитических разработок Администрации Президента.

Структура получилась крупная: в составе Совета было 26 членов. Во главе Совета встал Руководитель Администрации Президента,

а в состав Совета, кроме сотрудников Администрации (в тот период это были, например, Е.Г.Ясин, А.Я.Лившиц, Г.А.Сатаров) вошли известные ученые, публицисты (О.Р.Лацис, Ю.Ф.Карякин) и руководители вузов и академических институтов (А.В.Торкунов, В.А.Мартынов), депутаты Государственной Думы (Д.А.Волкогонов, С.А.Ковалев). В Аналитическом центре и Информационно-техническом центре аналитических разработок числилось 115 сотрудников.

Задачи перед этими структурами ставились поистине безбрежные: они должны были анализировать и прогнозировать экономическую и социально-политическую ситуацию в России в целом и в ее отдельных регионах; состояние межнациональных отношений; деятельность представительных органов государственной власти, политических партий и общественных движений; национальные интересы страны и ее положение в мире; состояние науки, образования, культуры и искусства. Кроме того, эти аналитические структуры должны были анализировать и прогнозировать отношение населения России к политике, конкретным действиям и решениям Президента, состояние общественного мнения, а также «замерять» уровень популярности государственных и общественных деятелей, политических лидеров. И это при том, что в Администрации Президента существовали иные подразделения, каждое из которых отвечало за отдельное направление работы – управление по работе с территориями, управление внешней политики, по работе с политическими партиями, общественными движениями и др. Они тоже анализировали, прогнозировали, информировали, так что их задачи и задачи аналитических структур во многом совпадали.

В тот период действовало несколько факторов, которые обусловливали создание таких крупных аналитических структур в Администрации Президента РФ. Это, прежде всего, стремление собрать вокруг Президента тех ученых и аналитиков, которые следовали президентским курсом в период противостояния Президента и Верховного Совета, который закончился незадолго до создания экспертно-аналитического совета. Причем следовало собрать яркие личности, являющиеся носителями определенного мировоззрения. В целом решение создать экспертно-аналитический совет при Президенте было политическим. Следовало авторитетом членов совета (а в ряде случаев и административным ресурсом) подкрепить решения Президента в первоначальный период действия новой Конституции, принятой на референдуме после политического кризиса 1993 г. Аналитический же центр, который был призван обеспечивать деятельность Экспертно-аналитического совета, рассматривался, судя по возлагаемым на него обязанностям, в качестве

некоего «супераналитического» органа, одного из основных подразделений Администрации Президента. Недаром он был назван «Центром» в отличие от «управлений» и «отделов»!

Видимо, в то время еще не отошли от увлечения разного рода аналитическими записками, которое началось в перестроечный период. Свою роль сыграло наверняка и то, что многие ключевые должности в Администрации Президента РФ в то время занимали бывшие научные работники, сотрудники НИИ и КБ, для которых исследовательская, аналитическая работа была знакома и близка.

Вспоминается запись в дневнике, которую сделал семнадцатилетний студент Казанского университета Л.Н.Толстой: «Легче написать десять томов философии, чем какое-либо одно основание воплотить в жизнь». Девяностые годы минувшего столетия – яркое подтверждение справедливости этой мысли.

Что же получилось при такой организации аналитической работы?

Когда перед бюрократической структурой поставлены неограниченные задачи, структура стремится к безграничному расширению. Аналитический центр жил с учетом этой тенденции. Разумеется, он сделал много полезного. Но возникает вопрос о разумных пределах аналитической работы, которая (как и вся работа в государственных учреждениях) делается за счет налогоплательщиков. Не случайно послания Президента Федеральному Собранию тех лет представляли собой брошюры по сто с лишним страниц, набранных мелким шрифтом.

В 1995 г. Аналитический центр был переименован в Аналитическое управление. Просуществовав около года, оно было реорганизовано в Главное программно-аналитическое управление Президента Российской Федерации. То что управление стало «главным», с сутью выполняемой им работы не было связано: в тот период многие ранее самостоятельные управления Администрации Президента РФ объединялись в несколько главных управлений. «Программным» Аналитическое управление стало называться в связи с тем, что оно было объединено с Центром президентских программ Администрации Президента РФ и среди его задач появилась подготовка предложений и проектов решений о формировании президентских программ, разработка предложений по их выполнению. Суть и содержание работы этих подразделений Администрации – наследников Аналитического Центра при Президенте РФ – не изменились, так как в Положениях о них упоминались все те же задачи.

Главное программно-аналитическое управление в ходе очередной реорганизации Администрации в 1996 г. было упразднено и в новом качестве возродилось в виде Экспертного управления только в 2001 г. Таким образом, в Администрации Президента РФ в те-

чение нескольких лет не было специального аналитического подразделения.

Этот факт, как представляется, заслуживает внимания, так как заставляет задуматься над тем, каким образом наиболее эффективно организовать аналитическую работу в органах власти, в частности, в Администрации Президента Российской Федерации.

По нашему мнению, иная судьба, кроме ликвидации, аналитическому подразделению Администрации Президента РФ, в том виде (или видах, что в данном случае не важно), в каком оно существовало до 1996 г., уготована не была. И вот почему: функции и задачи этого подразделения были определены в самом общем виде[1].

В Администрации Президента РФ аналитическая работа в текущий период ведется практически во всех без исключения подразделениях Администрации, в том числе и в Экспертном управлении. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 16 июля 2001 г. № 953. Согласно Положению, Управление выполняет следующие функции:

– экспертно-аналитическое и информационное обеспечение деятельности Президента РФ в целях реализации главой государства своих конституционных полномочий;

– оказание содействия в информационно-аналитическом обеспечении деятельности референтуры Президента РФ по подготовке его ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ, проектов публичных выступлений и интервью главы государства, а также иных материалов;

– экспертное и информационное обеспечение по поручению Президента РФ и Руководителя его Администрации деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

– оказание содействия по поручению Руководителя Администрации Президента РФ в обеспечении самостоятельных подразделений Администрации информационно-аналитическими и экспертными материалами.

Одна из основных задач Экспертного управления отражает самую суть аналитической работы – разработка прогнозов и сценариев развития общественных отношений.

Следует упомянуть еще две важные задачи, которые стоят перед экспертным управлением: 1) организация и проведение экспертных семинаров и исследований по актуальным вопросам государственной внутренней и внешней политики; 2) рассмотрение в установлен-

[1] Были и другие (кадровые) причины ликвидации Аналитического управления, не относящиеся к главным, о чем свидетельствует отсутствие аналитического подразделения в Администрации в течение ряда лет.

ном порядке обращений научно-исследовательских организаций, некоммерческих фондов и иных организаций, поступивших на имя Президента РФ и в Администрацию Президента РФ, по вопросам, входящим в компетенцию Управления.

Обращает на себя внимание тот факт, что функции и задачи Экспертного управления четко определены. Причем и называется оно не аналитическим, а экспертным. Это подчеркивает тот факт, что аналитикой в рамках своей компетенции занимаются многие самостоятельные подразделения Администрации Президента. Следует отметить, что сегодня в Экспертном управлении трудится всего 16 сотрудников (включая технический персонал). Для сравнения: в 1994 г. Аналитическое управление насчитывало 70 штатных единиц.

Согласно положению, Экономическое управление анализирует социально-экономическую ситуацию в Российской Федерации, прогнозирует ее развитие и вырабатывает предложения Президенту РФ. В соответствие с положением о Главном территориальном управлении Президента РФ, оно ведет информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации региональной и национальной политики Президента Российской Федерации и в этих рамках готовит прогнозы развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации и вырабатывает предложения по вопросам региональной политики. Главное управление внутренней политики Президента Российской Федерации анализирует и прогнозирует развитие политических процессов в Российской Федерации и ее субъектах и т. д.

Экспертное же управление сосредоточено, прежде всего, на подготовке материалов к выступлениям Президента. Оно также обобщает и обрабатывает аналитические материалы, которые поступают из других подразделений Администрации к проекту очередного Послания Президента Федеральному Собранию.

Аналитическая работа всегда более успешна и эффективна, если ведется в «смешанных» коллективах. В них наряду с чиновниками входят, с одной стороны, «практические» работники, с другой – профессиональные исследователи – сотрудники научных и учебных учреждений, занимающиеся научной работой. Поэтому организовать эффективную аналитическую работу только в рамках государственного учреждения силами госслужащих не представляется возможным. Это было учтено при создании Центра стратегических разработок – уникального аналитического учреждения, занимающегося стратегией развития Российского государства.

Центр был создан по инициативе В.В.Путина. Будучи Председателем Правительства РФ и выступая на заседании Совета межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» октябре

1999 г., он, в частности, сказал: «Существуют десятки комиссий, институтов, фондов, других организаций, вроде бы занимающихся стратегическими проблемами. Однако все это фрагментарно и разрозненно. Цельной картины, взвешенной концепции, на основе которой можно было бы строить стратегическое планирование, до сих пор нет… Необходимо создать единый общенациональный центр, который взял бы на себя функцию координатора разработки стратегии экономического и социального развития России на длительную перспективу».

В декабре 1999 г. была создана некоммерческая организация – фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР), предложившая взять на себя работы по подготовке проекта плана стратегического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Правительство России согласилось с этим предложением, что нашло отражение в Распоряжении Правительства от 1 декабря 1999 г. ЦСР успешно продолжает аналитическую работу и сегодня, объединяя усилия государственных чиновников и научных работников.

Именно таким образом (в «смешанных» коллективах) последние три года ведется масштабная аналитическая работа в рамках рабочих групп президиума Государственного совета РФ. Каждая группа готовит аналитический доклад по своему направлению работы по актуальным проблемам стратегического характера. Например, в сентябре 2003 г. шла работа в 11 рабочих группах, в том числе по следующим вопросам: развитие банковского сектора в России; стратегия развития транспортной инфраструктуры; совершенствование механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти; государственная промышленная политика; присоединение России к ВТО.

Доклады готовятся экспертами из числа сотрудников министерств и ведомств, работников учебных и научных учреждений. В работе принимают участие и члены Государственного совета – высшие должностные лица субъектов Федерации, а также работники органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Это, пожалуй, оптимальный состав участников аналитической работы, каждый из которых вносит свой вклад в подготовку доклада. Такой коллектив позволяет соединить опыт руководства крупными регионами одних участников с теоретическими знаниями исследовательской работы других, с навыками повседневного решения практических проблем третьих.

Аналитические доклады, подготовленные рабочими группами Государственного совета, как правило, являются отправным пунктом для продолжения аналитической работы Правительства России. Так, одна из рабочих групп исследовала состояние водохозяйственного

комплекса и после рассмотрения вопроса на заседании президиума Госсовета 3 сентября 2003 г. Президентом было дано поручение до 1 июня 2004 г. разработать и утвердить основные направления развития водохозяйственного комплекса России до 2010 г. и план мероприятий по их реализации.

Опыт аналитической работы в «смешанных» коллективах с успехом применяется при работе различного рода комиссий, которые создаются для выработки предложений по решению сложных комплексных вопросов. С этой точки зрения представляет интерес опыт работы Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Комиссия была создана Указом Президента России в июне 2001 г. В нее вошли представители министерств и ведомств, высшие должностные лица субъектов Федерации, руководители законодательных органов субъектов Федерации, руководители органов местного самоуправления. Были созданы 8 рабочих групп по различным направлениям работы. Среди них – общие вопросы организации государственной власти и местного самоуправления; законность, правопорядок, защита прав и свобод граждан; управление и распоряжение природными и иными материальными ресурсами; межбюджетные отношения; безопасность среды обитания и др. Каждая рабочая группа, в которую вошли привлеченные эксперты, подготовила аналитический доклад по своему направлению работы, который был заслушан на заседании Комиссии, а также внесла для обсуждения аргументированные предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство.

Указом Президента РФ «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации» № 1395 от 27 ноября 2003 г. Комиссия преобразована в Комиссию при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления, которой придан статус постоянно действующего консультативного органа при Президенте РФ. Комиссией образованы несколько рабочих групп, каждая из которых занята выработкой предложений по конкретным направлениям совершенствования федеративных отношений и местного самоуправления. В каждую рабочую группу входят представители органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, эксперты из научных учреждений.

По такому же принципу организовывается работа Правительственной комиссии по проведению административной реформы,

образованной Постановлением Правительства РФ в июле 2003 г. Ею создано 7 рабочих групп по вопросам государственного управления и регулирования в различных сферах.

Следует подчеркнуть, что все привлеченные эксперты, не являющиеся государственными служащими, работают на общественных началах. Понятно, что это большая честь – быть привлеченным к разработке важных государственных документов. Но было бы, конечно, лучше, если бы с экспертами заключался договор подряда, как это практикуется в других странах (в США, например). Повысилась бы ответственность исполнителя и качество выполняемой работы. Однако существующие бюджетные ограничения диктуют жесткие условия.

В аппарате Правительства России нет специальных аналитических подразделений, как нет их в федеральных министерствах и ведомствах, хотя аналитическая работа в Правительстве ведется немалая. Одно из важнейших направлений аналитической работы в федеральных органах исполнительной власти – разработка концепций, доктрин, основ государственной политики (или основных направлений государственной политики), федеральных целевых программ или необходимых комплексов мер.

Правительство России готовит много таких документов. Выборочно назовем некоторые из них: Концепция развития лесного хозяйства РФ на 2003–2010 гг. (утверждена в январе 2003 г.); Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (март 2003 г.); Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 гг. (май 2003 г.); Экологическая доктрина Российской Федерации (август 2002 г.); Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования (апрель 2003 г.); Основные направления государственной инвестиционной политики в сфере науки и технологий (декабрь 2002 г.); Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.» (декабрь 2002 г.); Комплекс мер по развитию металлургической промышленности Российской Федерации до 2010 г. (сентябрь 2002 г.).

Работники практически всех департаментов аппарата Правительства совместно с государственными служащими министерств и ведомств принимали участие в подготовке этих и других документов, содержащих аналитическую составляющую.

Впрочем, при Правительстве России аналитические органы имеются. Один из них – Рабочий центр экономических реформ, образованный еще в ноябре 1991 г. в самом начале масштабных экономических преобразований. До этого времени подготовкой информационно-аналитических материалов в сфере экономики

для правительственных органов занимались институты Академии наук соответствующего профиля – Институт экономики, Экономико-математический институт, Институт мировой экономики и международных отношений, Институт народнохозяйственного прогнозирования. Но в новых условиях, при решении задач, которые взяло на себя Правительство России, рассчитывать на специалистов из академических институтов оно не решилось, поэтому и был создан собственный Рабочий центр. В положении о нем (утвержденном Постановлением Правительства в декабре 1997 г.) говорится, что Рабочий центр анализирует развитие экономики, процесс ее реформирования и осуществляет экспертно-аналитическое обеспечение реализации экономической политики Правительства РФ. Предельная численность работников аппарата Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ в 1997 г. была определена в количестве 98 единиц (причем работники Рабочего центра экономических реформ и других информационно-аналитических учреждений, существующих при Правительстве или отдельных министерствах и ведомствах, по своему статусу не являются государственными служащими).

Сегодня, когда акцент в экономической политике смещается с «реформирования» на «развитие», постепенно отпадает необходимость в существовании Рабочего центра в том виде и с теми функциями, которые он имел первоначально. Вместе с тем Правительству удобно иметь в постоянном распоряжении почти 100 специалистов, которые в любой момент могут быть подключены к подготовке материалов к очередному заседанию Правительства и для решения других, в том числе оперативных, задач.

Некоторые отличия в организации аналитической работы в исполнительных органах власти имеются в федеральных законодательных органах власти. В обеих палатах Федерального Собрания есть информационно-аналитические управления. Их существование обусловлено особенностью законодательных органов: многие депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации не являются (и не могут являться) специалистами во всех сферах законодательной деятельности, с которыми им приходится иметь дело. По этой причине в аппаратах федеральных законодательных органов существуют структуры, оказывающие информационно-аналитическую помощь законодателям. Кроме того, эти подразделения выполняют значительную работу, результаты которой предназначены непосредственно для председателей палат Федерального Собрания. Если в Администрации Президента РФ над подготовкой текстов выступлений Президента работают два подразделения – Экспертное управление и Референтура, то в Думе и Совете Федерации эта

работа выполняется информационно-аналитическими подразделениями (как правило, совместно с советниками, которые трудятся в секретариатах председателей палат). Но и в них нет «чистой» аналитической работы. В обязанности сотрудников аналитических подразделений законодательных органов входит организация многих крупных мероприятий. В Совете Федерации это, например, проведение ежегодных Санкт-Петербургского и Байкальского экономических форумов.

Масштабная аналитическая работа в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации ведется в аппаратах комитетов палат, главным образом, в рамках подготовки и проведения многочисленных парламентских слушаний, организуемых различными комитетами.

В 2002 г. в Государственной Думе состоялось 95 парламентских слушаний, в Совете Федерации – 21. Тематика многих из них была непосредственно связана с законодательной работой палат Федерального Собрания (например, «Законодательное обеспечение деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации» или «Проблемы совершенствования трудового законодательства и практика его применения»). Некоторые слушания были косвенно посвящены законодательной деятельности; в первую очередь на них рассматривались актуальные проблемы государственной деятельности (например, «О проблемах станкостроения и технологического обновления отраслей машиностроения и металлообработки в Российской Федерации» или «Миграция в России: проблемы и противоречия»).

Аналитической работой в Федеральных органах власти занимаются сотни человек, совмещая ее с повседневной оперативной деятельностью. При этом многие государственные служащие имеют высокую научную квалификацию, подтвержденную научными степенями. Так, в Администрации Президента РФ работает 16 докторов наук и 194 кандидата наук (без учета аппаратов Полномочных представителей Президента в Федеральных округах). В аппарате Правительства – 19 докторов и 126 кандидатов наук; в аппарате Государственной Думы – 28 докторов и 185 кандидатов наук; в аппарате Совете Федерации – 27 докторов и 149 кандидатов. В основном это специалисты в области экономики, социологии, политологии и других общественных наук.

Читатель наверняка понял, что автор скептически относится к опыту организации специальных аналитических подразделений в органах государственной власти и считает, что у таких подразделений нет перспективы, поскольку они неизбежно вторгаются в научную сферу, а занятия наукой и государственная служба несовмести-

мы. В то же время научные исследования – это «корневая система» аналитических разработок, без которой аналитика «сохнет». Как в таком случае следовало бы наилучшим образом соединить науку с аналитикой?

Единого рецепта здесь нет. Такое объединение может быть обеспечено при организации «смешанных» рабочих групп, о которых говорилось выше. Один из хороших примеров дает Совет безопасности Российской Федерации. Здесь для научного обеспечения деятельности было принято решение о создании специализированной организационной структуры, которой, согласно Указу Президента РФ от 1 ноября 1993 г. № 1807, стал научный совет при Совете безопасности. В него вошли крупные ученые, организаторы науки, руководители научно-исследовательских и высших учебных заведений, руководящие работники министерств и ведомств. За прошедшее время состав и структура научного совета менялись, но его деятельность постоянно была нацелена на научное обоснование стратегии национальной безопасности в условиях действия разнонаправленных векторов угроз.

С помощью научного совета была разработана Концепция национальной безопасности России и другие концептуальные документы – доктрины экономической безопасности, информационной безопасности. Совет обеспечил проработку доктрин энергетической, технологической, экологической и продовольственной безопасности. Разумеется, в работе над этими документами принимали непосредственное участие не только члены научного совета, но и научные сотрудники тех учебных заведений и научно-исследовательских организаций, руководители которых представлены в составе научного совета. Таким образом обеспечивается прямая связь между научными школами, каждая из которых вносит свой вклад в разработку концептуального документа.

Принципиально важно, чтобы во взаимосвязи аналитики и науки последняя была представлена именно научными школами, сложившимися научными коллективами, а не отдельными учеными, даже имеющими высокую квалификацию. Далеко не все, кто занимается аналитической работой в органах государственной власти, прошли школу исследовательской работы. Их «сильная сторона» в другом – в умении сформулировать проблему, предложить конкретные шаги для ее решения. Исследовательские навыки приходят к ним в ходе практической работы на государственной службе. Многие закрепляют их, защищая кандидатские и докторские диссертации. Есть случаи перехода исследователей на государственную службу. Но тогда они вынуждены забыть о «чисто» научной, исследовательской работе.

* * *

Подведем некоторые итоги. По нашему мнению, создание специальных аналитических подразделений в органах государственной власти нецелесообразно. Чиновник не может заниматься только аналитической работой. Природа государственной службы такова, что он должен быть «многостаночником» – наряду с аналитикой заниматься другими многочисленными видами работ. Повседневное информационное и аналитическое сопровождение деятельности органов государственной власти могут обеспечивать учреждения, сотрудники которых не являются государственными служащими. Аналитическая работа, предшествующая (или сопутствующая) реализации масштабных проектов, может быть наиболее эффективно организована во временных коллективах, в которые, наряду с чиновниками, входят представители научных учреждений.