

УДК 32
ББК 66.0
A64

*Издание осуществлено при финансовой поддержке
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров*

Проект «Политическая наука в России:
профессионализация, международная интеграция,
выведение на уровень мировых стандартов»,
грант № 08-92128-000-GSS

Редакционный совет Российской ассоциации политической науки:

А. И. Соловьев (председатель), О. В. Гаман-Голутвина, М. В. Ильин,
Ф. А. Лукьянов, О. Ю. Малинова, Е. Ю. Мелешкина, А. И. Никитин,
С. В. Патрушев, Ю. С. Пивоваров, О. В. Попова, Л. В. Сморгунов,
А. К. Сорокин, С. В. Чугров, А. В. Шевченко

Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / [редкол. : Н. Ю. Беляева (отв. ред.), Ш. Ш. Какабадзе, Д. Г. Зайцев]. — М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. — 253 с. — (Библиотека РАПН).

ISBN 978-5-8243-1666-7

Политическая аналитика исследуется в книге на трех уровнях самоорганизации: аналитические центры, аналитические сообщества и интеллектуальные среды. Насколько процессы их структурирования проявляются как глобальный феномен, возникший в прошлом веке и завоевавший весь мир? Становятся ли аналитические центры в России частью мирового сообщества или являются только фрагментом «российской политической рутины»? Что стоит за самоназванием think tank многих российских аналитических центров — воспроизведение успешных зарубежных практик или лишь обещание будущего? Как влияют различные уровни самоорганизации сообществ на публичную политику?

В книге рассмотрены общие и специфичные черты российских и зарубежных аналитических сообществ, факторы их становления и развития, проблема субъектности, степень самостоятельности как политических акторов и субъектов публичной политики.

Издание ориентировано на исследователей публичной политики, руководителей государственных органов и органов местного самоуправления, политиков, представителей аналитических центров и сообществ, исследователей местных сообществ, политологов, социологов, экономистов и всех тех, кто интересуется тематикой аналитических центров и публичной политики.

УДК 32
ББК 66.0

ISBN 978-5-8243-1666-7

© Коллектив авторов, 2012
© Российская ассоциация политической науки, 2012
© Российская политическая энциклопедия, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Аналитические сообщества как глобальный феномен	9
Публичная политика и аналитические сообщества в глобальном мире (Беляева Н.Ю.)	9
Интеллектуальные сообщества в политическом процессе (Семененко И.С.)	29
Условия возникновения и факторы транснационализации аналитических сообществ (Зайцев Д.Г.)	36
Глобальные тренды самоорганизации аналитических сообществ и российские практики (Какакабдзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г.)	48
Глава 2. Аналитические сообщества в европейском контексте	52
Анализ публичной политики как инструмент политического влияния (Даница Финк Хафнет)	52
Продвижение общественных интересов на уровне европейских институтов (Герхард Эрмишер)	80
Роль университетского сообщества в малом городе (Джилиберто Капано)	85
Глава 3. Аналитические сообщества в российской публичной политике ..	90
Политическая субъектность аналитических сообществ: факторы среды (Зайцев Д.Г.)	90
Политические регионалисты 1990–2000-х гг.: динамика политического сообщества (Титков А.С.)	110
Дискуссионные площадки в сети Интернет: опыт политической типовологии (Курьянский Н.М.)	121
Аналитическое пространство российских регионов: сравнительный анализ (Мамонов М.В.)	131
Глава 4. Аналитические сообщества в Саратовской области	146
Политическая среда Саратовской области: «Бои без правил» (Титков А.С., Терещенко Е.В.)	146

Интеллектуальные ресурсы Саратовской области (по результатам анкетирования представителей аналитических сообществ области) (<i>Зайцев Д.Г.</i>)	149
Политологическая экспертная среда Саратовской области: характеристика состояния и тенденции развития (<i>Мамонов М.В.</i>)	158
Возможности и ограничения «партийной аналитики» на примере деятельности Саратовского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» (<i>Заббаров А.Г.</i>)	165
Глава 5. Аналитические сообщества в Республике Татарстан	172
Политическая среда Республики Татарстан: «эффективный» восточноазиатский капитализм (<i>Титков А.С., Терещенко Е.В.</i>)	172
Интеллектуальные ресурсы Республики Татарстан (по результатам анкетирования представителей аналитических сообществ) (<i>Зайцев Д.Г.</i>)	176
«Отец семейства», поле СМИ и символическое насилие (<i>Шайхитдинова С.К.</i>)	180
Экспертное сообщество Республики Татарстан: аналитические центры и специалисты (<i>Салагаев А.Л., Сергеев С.А.</i>)	186
Глава 6. Аналитические сообщества в Республике Карелия	196
Политическая среда Республики Карелия: «умеренная конкуренция по правилам» (<i>Титков А.С., Терещенко Е.В.</i>)	196
Интеллектуальные ресурсы Республики Карелия (по результатам анкетирования представителей аналитических сообществ) (<i>Зайцев Д.Г.</i>)	199
Ресурсы развития аналитических сообществ Республики Карелия (<i>Рейт О.Ч.</i>)	203
Субъектность региональных аналитических сообществ: критерии, этапы становления и условия (на примере Республики Карелия) (<i>Сухоруков А.С.</i>)	214
Заключение	223
Приложение 1. Цель, задачи и методика исследования	228
Приложение 2. Анкета опроса представителей региональных аналитических сообществ	233
Приложение 3. Этапы и организационные результаты исследования региональных аналитических сообществ	247
Сведения об авторах	252

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данная книга уникальна тем, что ее идея последовательно развивалась по мере реализации этапов проводимого авторским коллективом исследования, и сам коллектив авторов рос вместе с постановкой и осмыслением новых задач.

Проект начинался более трех лет назад с пилотных опросов представителей аналитических структур в Саратове и проведения региональных экспертных дискуссий о способах влияния региональных исследовательских центров на принятие решений на уровне муниципалитетов, законодательных собраний регионов и способов их влияния на губернскую политику в целом.

На этом этапе нам представлялось, что региональные аналитические центры — или менее формализованные исследовательские и аналитические группы, которые работают в поле публичной политики регионов, достаточно сформированы и обладают устойчивой идентичностью, ощущая себя как ресурс «аналитического обеспечения политических решений», и что основная исследовательская задача — это выявить их устойчивость, формы организации и, главное, способы влияния на властные структуры регионов.

Достаточно скоро, в ходе первых же экспертных круглых столов, выяснилось, что главными акторами процесса взаимодействия аналитиков и региональной власти зачастую выступают сами властные элиты, а также журналисты, представители бизнеса или гражданского общества, которые более остро ощущают общественные проблемы и точнее формулируют проблемы в поле публичной политики, побуждая представителей «думающего класса» давать свои экспертные оценки этим проблемам. При этом те, кого мы обобщенно называли «региональными аналитиками», оказались довольно рыхлым и слабо между собой связанным слоем интеллектуалов из самых разных сообществ — вузовского, академического, гражданского актива и консультативного аппарата административных структур, а также представителей коммерческих структур, работающих в поле PR или связей с общественностью.

Соответственно, изначальная гипотеза, а, следовательно, и задача исследования были переформулированы: вместо «региональных аналитических центров», понимаемых как организационные структуры, стал использоваться концепт «региональные аналитические сообще-

ства», и задача была расширена до исследования состава этих сообществ, способов их создания и консолидации и рассмотрения функций, которые они выполняют в поле публичной политики регионов. Это потребовало освоения нового блока теоретической литературы о сообществах и привлечения новых авторов, обогативших коллектив.

Следующий этап исследования — сравнение региональных аналитических сообществ — сделал актуальной еще одну задачу: более подробного осмысливания понятия «политической среды», в которой возникают и действуют аналитические сообщества, причем эта «среда», хотя и тесно связана с политическим режимом конкретного региона, но с ним не совпадает, поскольку разные аналитические сообщества могут в своей деятельности опираться на общероссийских и даже международных заказчиков и партнеров, поэтому их «самочувствие» может быть в значительной степени связано не столько с региональным, сколько с общенациональным политическим режимом и его динамикой, а также и с измерением общемировой политической конъюнктуры.

Это маленькое открытие потребовало еще раз переформатировать итоговую структуру книги и включить в нее ряд материалов об условиях политической среды, не только на региональном, но и на национальном и глобальном уровнях, являющихся важными факторами деятельности аналитических сообществ, которые, по мере продвижения нашего исследования, все больше стали работать в общенациональных и даже глобальных аналитических сетях и сообществах.

Не случайно говорят, что «аппетит приходит во время еды», особенно если это научный аппетит и сам предмет анализа продолжает развиваться по мере его изучения. Так произошло и с проектом: уже при его завершении, когда пришел срок публикации итоговой книги, стало ясно, что она будет неполной, если предмет исследования ограничить только региональными или национальными аналитическими сообществами — необходимы, хотя бы несколько материалов по сравнению аналитических сообществ России с другими странами, а также освещение вопроса о сетевых глобальных связях, в которых существуют наиболее успешные и эффективные аналитические центры.

Выявленная на этом этапе закономерность, что аналитические центры и сообщества становятся на порядок более успешными, более самостоятельными, более влиятельными, более смелыми и креативными в постановке политических задач и формулировании политических альтернатив, если они включены в глобальные сети и работают на глобальных политических акторов, заставил еще раз пересмотреть структуру книги. Появилась глава, в которой аналитические центры и сообщества рассматриваются уже как глобальный феномен, а вслед за этим уточнилась и вся задача исследования: осмыслить существо-

вание аналитических сообществ в России — и на федеральном, и на региональном уровне — в контексте развития экспертных сетей анализа публичной политики на глобальном уровне.

Именно в этом виде мы и предлагаем наше исследование читателям. Его предметом являются аналитические сообщества, созданные и работающие в политических средах на всех уровнях политического управления — локальном, национальном, региональном и глобальном. Это связанные общими целями, идеями, научными методами или общими сетями взаимодействия группы исследователей, консультантов, экспертов и аналитиков, работающих в специфической области анализа политических явлений и процессов, которые не только больше других знают о природе политических явлений и понимают закономерности политических взаимодействий, но и при определенных условиях могут действовать как самостоятельные субъекты публичной политики. Причем, если аналитические сообщества достаточно консолидированы, чтобы выступать с общей интеллектуальной программой, они становятся весьма ресурсными и эффективными акторами.

Если же они при этом владеют разнообразными способами интеллектуального влияния, то они могут «обыграть» своих политических оппонентов, используя лишь «мягкую силу интеллекта» (soft power of intellect) без применения агрессии, а в условиях интеллектуальной насыщенности политической среды, могут стать и «стратегическими субъектами», формирующими повестку дня для всего политического развития конкретного политического пространства самого разного масштаба — от локального до общемирового. В качестве общеизвестных примеров существования «единой повестки» — на разных уровнях управления — можно привести такие примеры, как обоснование необходимости борьбы с глобальным потеплением, решение задач многосторонней интеграции Европы, построение суверенной демократии в России, или формирование региональной политической идентичности.

Значимость исследования этих сообществ обусловлена несколькими причинами:

- резким ростом числа аналитических сообществ и аналитических центров в стране и в мире;
- увеличением их значимости, усилением их влияния на политических акторов и политическое развитие в целом;
- усложнением политических процессов в современном мире и повышением спроса на аналитику;
- возрастанием политической субъектности самих сообществ, выступающих необходимостью включения национальных — в том числе, российских — аналитиков в глобальные сети и сообщества.

Выступая не только в качестве «сообществ основанных на знаниях» (knowledge communities) и транслируя знания о политических процессах в общественную среду, но и в качестве активных участников выработки и реализации управленческих решений и политик, формулируя стратегии действий могущественных политических акторов, задавая смыслы политического и общественного развития, аналитические сообщества меняют нашу жизнь.

Авторский коллектив монографии постарался понять, как именно они это делают.

ГЛАВА 1.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА КАК ГЛОБАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА И АНАЛИТИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

Современные акторы глобальной публичной политики и потребность в аналитических ресурсах

Большинство современных проблем, с которыми сталкивается развитие цивилизации, постепенно приобретает все более глобальный характер. Обеспечить достойный уровень развития экономики, безопасности, защиты прав в современных условиях ни одна страна в одиночку, без включения в глобальный контекст, не может.

Следствием этого является увеличение количества политических акторов и институций, действующих на глобальном уровне — межправительственные организации (ООН, Совет Европы, ОБСЕ и др.), международные финансовые институты (ВТО, Мировой банк и др.), военно-политические организации и блоки (НАТО, ОДКБ и т. п.), частные армии и военные компании, международные неправительственные организации (Международная амнистия, Гринпис, Красный Крест и др.) и транснациональные социальные движения (Захват Уолл-Стрит, антивоенные движения и пр.), глобальные медиа («Си-эн-эн», «Би-би-си», «Гугл» и др.), транснациональные корпорации («Вим-биль-дан», «Нестле» и т. п.) и др. Структурировать это многообразие можно следующим образом: государства и межгосударственные образования, бизнес и площадки согласования интересов бизнеса, военные блоки, ВПК, террористические организации и глобальные сети террористических организаций, религиозные организации и центры, медийные, информационные организации, компании по производству софтов, провайдеры интернет связи, социальные сети, гражданские движения, аналитические сообщества.

Возрастанию числа глобальных акторов соответствует определенным образом и расширение институциональной среды их взаи-

модействия. К примеру, ООН или ВТО занимаются формированием глобальной повестки дня и определяют правила игры, а глобальные акторы, в свою очередь, пытаются повлиять на эти институты с тем, чтобы воздействовать на формирование глобальной повестки дня.

Выстраивание стратегий для продвижения своих интересов в конкурентном поле, стремление быть участником формирования глобальной повестки дня, создание для этого временных или долгосрочных коалиций по координации общих усилий, направленных на установление правил игры, обеспечение баланса интересов ключевых глобальных акторов, оказываются на порядок сложнее проблем локального или национального уровней, требующих и стратегического, и ситуационного аналитического обеспечения процесса выработки, принятия и реализации решений. Поэтому по экспоненте вырастает количество аналитических центров и структур, которые ориентированы на политический процесс, в том числе в глобальном контексте и, вместе с тем, повышается их влияние на политику в целом.

Можно сказать, что это — результат двухстороннего процесса: повышения спроса на аналитику и повышения предложения со стороны растущего количества аналитических структур, что особенно проявляется на глобальном уровне, где, в конечном счете, сформировалась конкурентная среда борьбы аналитиков за клиента, а клиентов за качественную аналитику.

Чтобы выдерживать конкуренцию, аналитические центры вынуждены идти на передний край исследований, применять передовые технологии сбора и анализа данных, учиться быстро реагировать на возникающие глобальные вызовы, а также вырабатывать способность к самостоятельному формулированию повестки дня глобального развития.

Это, в свою очередь, провоцирует бурный рост аналитических центров, в первую очередь тех, которые включены в глобальные сети и работают на уровне глобальных задач. Важным условием для коммуникации между глобальными акторами публичной политики и аналитическими центрами является наличие «глобального публичного пространства», анализу которого посвящено заключение одной из последних работ по этой теме¹.

Хотя исследование было опубликовано в 2004 г., сама идея глобального сообщества, причастного к выработке глобальной политики, появилась значительно раньше. Формулировка глобального сообщества публичной политики (*global policy community*) была предложе-

¹ Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press, 2004.

на Рейнике еще в 1998 г.¹, где основными причинами его возникновения назывались такие явления, как революция в коммуникативных технологиях, глобализация международной экономики, интернационализация образования и «экспансия» международных институтов и организаций на территорию национальных государств, что выразилось как в выработке общих норм поведения, так и в создании совместных международных, образовательных, исследовательских, аналитических площадок. В конце 1990-х гг. прошлого века центрами коммуникации или «точками пересечения» (focal points) общения участников глобального политического сообщества выступали такие центры международной политики, как Нью-Йорк, Вашингтон, Женева, Париж и Брюссель. Однако в 2000-е гг. перечень таких «точек пересечения» расширяется, включая столицы растущих экономик таких стран, как Бразилия, Китай, Турция, Филиппины, Мексика, Россия. Таким образом, не только состав этого сообщества и интенсивность его общения, но и география «точек пересечения» глобальных коммуникаций становится все больше, и их география покрывает все большее частей света.

Аналитические сообщества как глобальный феномен

Повышение значимости, могущества или влияния аналитических сообществ отмечают практически все современные исследователи данного феномена, а также профессионалы-практики: политики, представители бизнеса, гражданского общества (локального, национального и международного уровней).

При этом специалисты в области изучения аналитических сообществ выделяют три главные тенденции развития и роста их влияния на глобальном уровне: распространение и увеличение количества аналитических сообществ по всему миру; их экспансия в разработку и оценку публичной политики, не только на локальном и национальном, но и на глобальном уровне; создание сетей аналитических центров и сообществ и более широких сетей или коалиций между политическими акторами и структурами (в том числе и на глобальном уровне) и аналитическими сообществами².

«Идеи имеют огромное значение для процесса принятия политических решений, но в условиях увеличивающегося количества источников информации и глобализации стоящие идеи могут быть потеря-

¹ Reinicke W. Global Public Policy: Governing Without Government. Washington DC. Brookings Institution, 1998.

² McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks. Policy networks and governance. 2011.

ны. В современных условиях лица, принимающие решения, испытывают проблемы не от нехватки информации, а от их лавинообразного обрушения ее на их головы. Лица, принимающие решения, нуждаются в совершенствовании методов организации и фильтрации политических идей для того, чтобы более эффективно отвечать на изменчивые вызовы современности. Институты исследований публичной политики или аналитические центры расширяют свои возможности решения проблем публичной политики и обращаются к тем проблемам публичной политики, которые получают все большее глобальное звучание. Новые явления глобальной публичной политики — распространение, физическая экспансия и создание сообществ, сетей институтов исследований публичной политики. Эти три самостоятельные тенденции увеличивают потенциал и возможности аналитических центров влиять на решение проблем глобальной публичной политики. С помощью аналитических центров глобальная публичная политика, обеспечение и достижение глобальных общественных благ становятся реальностью»¹.

Распространение аналитических сообществ и центров по всему миру и повышение субъектности на национальном уровне

Большую часть XX в. аналитические центры (think tanks) были феноменом, характерным для политической системы США, несколько в меньшей степени — для Канады и Западной Европы. С 1970-х гг. наблюдается процесс заимствования и распространения данной модели по всему миру. Две трети всех существующих аналитических центров сегодня в мире были созданы после 1970 и более половины — с 1980 г. В таких регионах, как Африка, Восточная Европа, Центральная Азия и частично в Юго-Восточной Азии, аналитические центры возникли в последние 10 лет XX в.² Таким образом, возникнув в США, феномен аналитических центров распространился по всему миру.

«Аналитические центры сейчас функционируют в разнообразных политических режимах, включены в целый ряд политических процессов, и включают в себя разнообразные типы институтов, которые имеют разные организационные формы. Более 6000 центров «фундаментальных исследований» (или «университеты без студентов»), контрактных аналитических центров пропагандистских и аффилированных с партиями сейчас могут быть найдены в 169 странах мира.

¹ Там же.

² McGann J., Johnson E. Comparative think tanks, politics, and public policy. 2005.

Тогда как организационная структура, формы активности, целевые группы и виды поддержки могут варьироваться от структуры к структуре и от страны к стране большинство аналитических центров разделяют общую цель – производство исследований и аналитических продуктов высокого качества, способствующих различным формам гражданского участия»¹.

Проект анализа аналитических центров на глобальном уровне, реализуемый Пенсильванским университетом, включает мониторинг мировых АЦ по таким характеристикам, как значимость выпускемого ими аналитического продукта и влияние, которое они оказывают на политический процесс, включая влияние на конкретных субъектов принятия политических решений, а также на общественный дискурс в своих странах и глобальном мире в целом. Поскольку количество исследуемых АЦ больше 6000, в опросах участвует большое количество экспертов. Для составления глобального индекса востребованности аналитических центров в мире было привлечено 11 500 экспертов. Основной, третий раунд анализа, задачей которого является оценка вклада АЦ в формирование повестки дня публичной политики, привлек к участию экспертов разных категорий²:

300 отобранных экспертов для постоянно действующей панели экспертов,

125 журналистов и ученых, которые исследуют аналитические центры,

30 действующих директоров аналитических центров программ и сетей,

15 представителей донорских организаций,

63 представителя гражданских организаций,

более 100 АЦ в разных странах мира,

35 международных межправительственных организаций,

65 академических институтов.

Оценка АЦ по качеству их аналитического продукта позволила сформировать первую двадцатку наиболее влиятельных АЦ, которая выглядит следующим образом.

Таблица 1

Первая двадцатка аналитических центров в мире (без США)*

1	Chatham House (CH), Royal Institute of International Affairs – United Kingdom
2	Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) – Sweden

¹ McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks. Policy networks and governance. 2011. P. 15.

² См.: The Global Go To Think Tanks Report. 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Окончание табл. 1

3	Amnesty International — United Kingdom
4	International Crisis Group (ICG) — Belgium
5	Transparency International — Germany
6	Center for European Policy Studies (CEPS) — Belgium
7	International Institute for Strategic Studies (IISS) — United Kingdom
8	Adam Smith Institute (ASI) — United Kingdom
9	Bruegel — Belgium
10	European Council on Foreign Relations (ECFR) — United Kingdom
11	Friedrich Ebert Foundation (FES) — Germany
12	French Institute of International Relations (IFRI) — France
13	Carnegie Moscow Center (CMC) — Russia
14	Chinese Academy of Social Sciences (CASS) — China
15	German Institute for International and Security Affairs — Germany
16	Fraser Institute — Canada
17	Center for European Reform (CER) — United Kingdom
18	Human Rights Watch — United Kingdom
19	Konrad Adenauer Foundation (KAS) — Germany
20	Center for Economic Policy Research (CEPR) — United Kingdom

* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Поскольку известно, что сам феномен АЦ появился в США, чему способствовали среда, условия, высокий спрос, финансовая поддержка, где сложились традиции, что прогнозируемо выводит АЦ из США в лидеры рейтингов, организаторы исследования составляют отдельный рейтинг, исключающий участие АЦ из США. Теперь первая двадцатка выглядит уже иначе. Интересно, что в список попадает и России, но только как страна, где действует представительство американского Фонда Карнеги. Что только подчеркивает идею экспансии и распространения более успешных моделей деятельности АЦ в других точках мира.

*Таблица 2***Первая двадцатка аналитических центров в мире (включая США)***

1	Brookings Institution — United States
2	Chatham House (CH), Royal Institute of International Affairs — United Kingdom
3	Carnegie Endowment for International Peace — United States
4	Council on Foreign Relations (CFR) — United States
5	Center for Strategic and International Studies (CSIS) — United States

Окончание табл. 2

6	RAND Corporation – United States
7	Amnesty International – United Kingdom
8	Transparency International – Germany
9	International Crisis Group (ICG) – Belgium
10	Peterson Institute for International Economics – United States
11	German Institute for International and Security Affairs (Stiftung Wissenschaft und Politik SWP) – Germany
12	International Institute for Strategic Studies (IISS) – United Kingdom
13	Heritage Foundation – United States
14	Cato Institute – United States
15	Woodrow Wilson International Center for Scholars – United States
16	Bruegel – Belgium
17	American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) – United States
18	Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) – Sweden
19	Center for American Progress – United States
20	Adam Smith Institute – United Kingdom

* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Однако необходимо отметить, что распространение аналитических сообществ по всему миру происходит не как «перенесение» англо-американской модели аналитических центров (think tanks) в другие страны, а как возникновение и «выращивание» собственных моделей аналитических структур и сообществ в национальном контексте. Поэтому часто классическое американское понятие «аналитический центр» оказывается узким и неадекватным для характеристики аналитических сообществ и их организационных форм в других странах мира. Следовательно, возникает необходимость в более широком концепте, который бы обобщал данный феномен на глобальном уровне. Причем анализ аналитических сообществ в разных уголках мира показывает, что из трех основных признаков аналитических центров: автономия (исследовательская и финансовая), проведение прикладных исследований и разработок для обеспечения политico-управленческого процесса, наличие установок на влияние и воздействие на процесс выработки, принятия и реализации политических решений – наиболее показательным является проведение прикладных исследований. А вот автономия и влияние, особенно автономия от государства и государственных источников финансирования и влияние в форме агрессивного маркетинга своего аналитического продукта, оказываются не столь показательными, точнее ярко

выраженными признаками аналитических структур для не англо-американской традиции аналитических центров¹.

Поэтому в настоящей главе и монографии мы используем термин «аналитические сообщества», который представляется более адекватным для обозначения изучаемого феномена в глобальном контексте.

Экспансия аналитических центров в разработку и оценку публичной политики

Увеличение количества и влияния автономных исследовательских организаций в области публичной политики — аналитических центров или think tanks — отмечено учеными, международными фондами (организациями-донорами) и профессионалами-практиками из США и других стран. «Региональные и глобальные международные организации, такие как ООН, Всемирный банк, Азиатский банк развития и НАТО в последнее время стали констатировать важную и значительную роль аналитических центров в процессе выработки, принятия, реализации и оценке политических решений (policymaking process). Эти организации создают появляющиеся все в большем количестве сети или сообщества аналитических центров для помощи в разработке и оценке направлений публичной политики и правительственные программ. Аналитические сообщества также служат в качестве посредника между политиками-профессионалами и группами гражданского общества при разработке политики на национальном, региональном и глобальном уровнях»².

Возрастающая роль аналитических центров (и шире — аналитических сообществ) проявляется при изучении таких явлений, как «политический трансфер» (policy transfer) или заимствование успешных политических практик решения проблем публичной политики одной страной другими странами. Ясно, что «слепое» заимствование политических практик, доказавших свою эффективность в решении острых социальных проблем в одной стране, может привести к негативным последствиям при перенесении данной практики в чуждый политический контекст. Однако полностью игнорировать опыт политических реформ и изменений, пройденных той или иной страной в какой-либо области, было бы неэффективно. Поэтому возрастает необходимость и спрос на критический анализ успешных политических практик публичной политики, оценку возможности заимствования чужого опыта, условий этого заимствования, внесение необходимых

¹ Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*.

² McGann J., Sabatini R. Op. cit. P. 15.

корректировок в политику, где применяется чужой опыт, в зависимости от контекста и условий данной страны и т. п. На таком критическом анализе, часто требующем применения специальных исследовательских процедур и аналитических технологий, могут и специализироваться аналитики, аналитические центры. В условиях глобализации, когда циркуляция информации об опыте других стран и субъектов политики в решении аналогичных политических проблем усиливается и растает, спрос на аналитические компетенции и услуги аналитических центров только возрастает. «Аналитические центры являются ключевыми акторами распространения политических идей и практик, тем самым способствуя политическому трансферу данных идей и практик в глобальном контексте. Аналитические центры становятся влиятельными акторами, продвигающими политический трансфер, когда они убеждают лиц, принимающих решения, в своих способностях обладать знаниями и проводить анализ, учитывающий политический контекст»¹.

Создание сетей аналитических центров и коалиция с другими политическими акторами

Распространение аналитических центров по всему миру и их превращение его в глобальный феномен привело к повышению интереса исследователей к нему². Однако большинство исследователей сосредоточены на изучении роли аналитических центров в обществе и политике, в большей степени на национальном уровне. Но такой фокус исследований аналитических центров упускает из виду важный с точки зрения долгосрочных тенденций развития публичной политики аспект деятельности аналитических центров: многие из них участвуют в создании региональных и международных сетей. «Сети аналитических центров не новый феномен, но за последние 20 лет в разы увеличились масштаб данных сетей и плотность внутренних связей между элементами сетей. Хотя данные сети берут начало в североамериканских и европейских институтах, они уже включают разнообразные виды организаций, имеющих глобальный характер. При изучении аналитических сетей, необходимо различать сети аналитических центров и деятельность по созданию сетей и коалиций с другими политическими акторами (networking & policy networks). Сети аналитических центров создаются из исследовательских инсти-

¹ Ladi S. Globalisation, policy transfer and policy research institutes. 2005. P. 164.

² Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas.

тутов и политических структур, которые по целям, деятельности и организационным принципам сходны между собой. Такие сети могут включать других негосударственных акторов как НГО, частные фирмы, профессиональные ассоциации. Создание сетей может принимать разные формы: неформальные межличностные взаимодействия, формальные контакты между организациями, создание виртуальных интернет сетей. Также надо учитывать, что политические сети – концепт, описывающий скординированные формы интеракций с целью влияния на публичную политику».

В связи со значительным расширением количества АЦ и увеличением их влияния на принимаемые решения, резко возросли и исследования АЦ, они становятся приоритетом ряда научных школ, следует заметить, что только за последние годы вышло более 20 работ¹.

Отмеченные выше тенденции изучения аналитических центров как глобального феномена сегодня протекают в рамках *двух основных направлений или школ*. Первая школа представлена исследователями, в большей степени сфокусированными на изучении организационных форм. Такие ее представители, как Уивер, МакГенн, Смит, в своих исследованиях интересуются вопросами: почему и как аналитические центры возникли, и почему некоторые из них являются влиятельными акторами. Эти и другие исследователи данной школы отличают автономные исследовательские структуры публичной политики (аналитические центры) от академических институтов, правительственные аналитических и исследовательских структур, групп интересов, гражданских объединений и центров публичной политики, экспертов, консультантов, лоббистов и соответствующих организаций. Представители данной школы изучают эффективность деятельности аналитических центров как организационных струк-

¹ См.: McGann James. Academics, Advisors and Advocates: Think Tanks and Policy Advice in the US (Routledge). 2007; McGann James and Johnson Erik C. Comparative Tanks, Politics and Public Policy (Edward Elgar). 2005; Rich Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise (Cambridge University Press). 2004; McGann James and Weaver R. Kent (eds.). Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions (University Press of America). 2000; Stone Diane, Denham Andrew and Garnett Mark (eds.). Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach (Manchester University Press). 1998; Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press. 2004; Abelson Donald E. Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes (McGill-Queen's University Press). 2002; Abelson Donald E. A Capitol Idea Think Tanks and US Foreign Policy (McGill-Queen's University Press). 2006; McGann James G. "Academics to Ideologues: A Brief History of Think Tanks in America", PS: Political Science and Politics (December). 1992; Weaver R. Kent. "The Changing World of Think-Tanks". PS: Political Science and Politics (September) 1989.

тур, факторы их успешности, их управленческие схемы, источники финансирования, возможности и ограничения развития и повышения влияния, а также на кого и на что аналитические центры влияют и пытаются повлиять.

Представители второй школы¹ изучение аналитических центров включают в более широкий контекст политico-управленческого процесса и роли идей и экспертизы в процессе выработки, принятия, реализации и оценки политических решений. «Обычно исследователи данной школы используют сетевой аналитической подход, концепт “политические сообщества” (policy community), “коалиции в защиту интересов” (advocacy coalitions), “эпистемологические сообщества” (epistemic communities), чтобы объяснить, почему идеи имеют значение в более широком контексте меняющихся политических коалиций и перераспределения власти и влияния»².

Коллектив исследовательского проекта, представленный авторами настоящей монографии, в своих исследованиях аналитических центров проделал долгий путь: разделяя и практикуя в своих исследованиях первый — «организационный» или, что точнее, структурно-функциональный подход к изучению российских аналитических центров — пришли к выводу о необходимости использования элементов альтернативного — «сетевого» — подхода. С этим в частности связано смещение фокуса анализа с изучения аналитических центров на исследования аналитических сообществ. Далее, для получения комплексной картины ситуации с аналитическими центрами как субъектами политики, считаем необходимым сочетание обоих подходов, наработок «организационной» и «сетевой» школ. И здесь нам представляется особо важным и продуктивным субъектно-ориентированный институционализм как подход к изучению политico-управленческих процессов, его субъектов, имеющий суперпозицию в повышении эффективности политического управления.

Проделанный обзор исследования на тему аналитические центры также показывает, что изучение аналитических центров сегодня сходит в более широкий контекст исследований «демократического со-управления» (governance), «мягкой власти», «мягкого права» и «регулятивных режимов» (soft power, soft law, regulatory governance), «глобальной публичной политики» (global public policy), «глобальных сетей» (global networks), «политического трансфера» (policy transfer), — которые находятся на «передовых рубежах» (front line) современной политической науки.

¹ См. более подробно: Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press, 2004.

² Ibid. P. 2.

Аналитические сообщества, демократия и гражданское общество

Аналитические сообщества вырастают из демократии и гражданского общества. Целый ряд исследователей аналитических центров и сообществ тесно увязывают развитие феномена аналитических центров с развитием плюрализма, демократии и гражданского общества¹. Причем, чем больше развиваются такие исследования, тем эта связь прослеживается все более тесно. С одной стороны, аналитические центры могут возникнуть, развиваться и оказывать влияние на политический процесс тем больше, чем свободнее политическое пространство, чем оно более конкурентно, чем больше политических акторов, тем больше они могут действовать между собой и оставляют пространство для обмена коммуникации обмена мнениями и спонтанного возникновения аналитических и дискуссионных площадок.

В начале 1990-х гг., на заре становления аналитических центров в России, во время первой конференции российских и зарубежных аналитических центров в Вашингтоне именно этот вывод о возможности роста аналитических центров в России был главным в дискуссии российских и зарубежных центров².

До 2000-х гг. преобладали исследования, связывающие рост развития эффективности АЦ с демократией, что описывалось на концептуальном и качественном уровне и подтверждалось единичными примерами, однако не было исследований, подтверждающих связь АЦ с демократией количественными данными.

С развитием АЦ и повышением к ним исследовательского интереса все больше становился очевидным недостаток количественных данных, который в значительной мере был восполнен уже упомянутым масштабным исследовательским проектом университета Пенсильвании, запущенным в 2001 г. под названием «Аналитические центры, политическая борьба и развитие публичной политики». Проект продолжил исследование 1999 г., когда было опрошено 817 АЦ из 126 стран. Было, в частности, выявлено неравномерное в количественном отношении развитие АЦ по разным странам и континентам, что побудило участников исследования к поиску причин, обусловивших полученные количественные данные. С тех пор этот проект ве-

¹ Обзор исследования, например, см.: Зайцев Д.Г. Аналитические центры в политике. Характеристика и оценка влияния на политический процесс. LAP Lambert Academic Publishing, Germany, Saarbrucken, 2010.

² См.: Russian and American Think Tanks: An Initial Survey // Occasional Papers, Kennan Institute for Advanced Russian Studies. Woodrow Wilson International Center for Schoolars. May 1994.

дется практически в режиме ежегодного мониторинга по всему миру в рамках программы «Аналитические центры и гражданское общество» под руководством директора проекта Дж. МакГэнна.

Результаты двух масштабных исследований 1999 и 2002 гг. были опубликованы Дж. МакГэнном вместе с его коллегой Э. Джонсоном в 2005 г.¹

К числу наиболее значимых факторов, взятых объектом анализа итогов многолетнего мониторинга АЦ, авторы относят: уровень политических свобод, характер политической системы, количество и уровень влияния политических партий, уровень влияния и автономии гражданского общества, показатель валового внутреннего продукта, население страны, количество и уровень автономии университетов. При этом Дж. Макгэнн эмпирически не зафиксировал наличия связи между увеличением количества аналитических сообществ и такими факторами как уровень свободы слова, уровень экономических свобод, уровень спроса негосударственных акторов на независимую аналитику, традиции и культура филантропии, уровень глобальной интеграции, традиции демократии. Хотя сам Макгэнн утверждает, что по факторам второй обозначенной выше группы не хватает статистики, поэтому не получилось значимой зависимости, данные факторы являются не причинами распространения или увеличения количества аналитических сообществ в мире, а являются факторами роста субъектности (автономии и влияния) аналитических сообществ в данной стране.

Выделим несколько факторов, взятых для анализа авторами упомянутого проекта, оказывающими влияние на распространение/возникновение и увеличение количества аналитических сообществ в странах мира, делая акцент на российских условиях и специфике, по сравнению с другими странами.

Уровень политических свобод

Основанием включения политических свобод как главного условия существования АЦ неслучайно. Так, исследование МакГэнна показало жесткую статистическую зависимость между ростом количества АЦ и высоким уровнем политических свобод. Поскольку от уровня политических свобод действительно зависит возможность АЦ «выполнять свои прямые обязанности как независимых аналитиков политического процесса, свобода критиковать действующих политических акторов и выражать несогласие также как и анализи-

¹ McGann J., Johnson E. Comparative think tanks, politics, and public policy. 2005.

ровать и комментировать текущие события, не ощущая угрозы быть отстраненными от своей деятельности»¹.

Этот и следующие два фактора непосредственно связаны с более общим показателем уровня развития демократии, тем не менее, в литературе об аналитических центрах они выделяются как отдельные причины возникновения и распространения аналитических сообществ. По рейтингу политических свобод «Фридом Хаус» Россия относится к «несвободным странам», причем в последние годы наблюдается ухудшение показателей по индексам гражданских прав и особенно политических свобод (если до 2005 г. Россия была в категории «частично свободных стран», то с 2005 г. — в группе «несвободных стран»). По этим показателям Россия остается на уровне таких постсоветских стран, как Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, а также ряда африканских государств.

Характер политической системы

Следующим параметром, который также подтвердил свою статистическую зависимость, является характер политической системы, включающий систему демократического конституционного устройства, разделения властей, сильную функцию парламента, устойчивую многопартийную систему, обеспечивающую плурализм взглядов. При этом МакГэнн отвечает в своем исследовании, что значение имеет не столько формальный конституционный порядок, сколько реальные политические практики. Поскольку, «очевидно, на действие АЦ оказывает не столько официальный порядок, а реальное состояние политики в конкретной стране, чем ее формальные институты»².

Показатель валового внутреннего продукта

Немаловажными для контекстных факторов распространения аналитических сообществ по всему миру являются экономические и демографические показатели. Неслучайно феномен аналитических центров (АЦ) появился в самой экономически развитой стране — США, а классическая модель АЦ прижилась и развилась в англо-саксонских странах (Великобритания, Австралия и Канада), входящих в первую двадцатку экономически развитых стран. В странах англо-американской традиции аналитических центров находится более трети всех аналитических центров мира. Россия по ВВП на душу населения находится на 51-м месте, рядом с Чили, Ботсваной, Экваториальной Гвинеей, Малайзией, Мексикой и Аргентиной.

¹ Там же. С. 4—9.

² Там же.

Население страны

По сравнению с уровнем экономического развития, данный показатель, кажется, с меньшей очевидностью влияет на количество аналитических центров. Тем не менее, в странах – тройке лидеров по количеству аналитических центров (США, Китай и Индия) проживает почти половина жителей Земли. Россия по количеству жителей сопоставима, например, с Японией или Мексикой.

Количество и уровень автономии университетов

Так как аналитические сообщества по своему происхождению, так сказать «генетически», связаны с академическими сообществами, сферой науки и образования, то уровень развития университетского сообщества, развитость сектора науки и образования является важным фактором распространения аналитических структур. Для сравнения: по такому показателю как число студентов Россия опережает многие «развитые страны» мира, например, США, Великобританию, Австралию, Канаду¹. Однако, например, по количеству университетов Россия уступает США: около 1 тыс. в России против примерно 3 тыс. в США². Практически не представлены российские вузы в мировых рейтингах университетов (http://www.vera.spb.ru/educat/Shanghai_rating.php), лишь в рейтинге «Таймс» МГУ им. М.В. Ломоносова стоит на 93 месте³.

Рост аналитических сообществ и центров за последние десятилетия был взрывным. Увеличилось не только количество аналитических центров, но и расширились масштабы и результативность их деятельности. Это хорошо видно из графика.

Причем этот экспоненциальный рост аналитических центров непосредственно связан с развитием гражданского общества. Более того, центры служат катализатором процесса политических и экономических реформ. А рост числа аналитических центров может сам по себе служить показателем развития гражданского общества. Если аналитикам, осуществляющим критику правительства и правительенного курса, предлагающим альтернативы политике, разрешено свободно осуществлять свою деятельность, то это можно и остальной части гражданского общества.

Резкий рост АЦ в глобальном пространстве легко подтвердить, сравнив 2 таблицы развития АЦ 2009 и 2011 гг.: всего за 2 года они выросли более чем на 500.

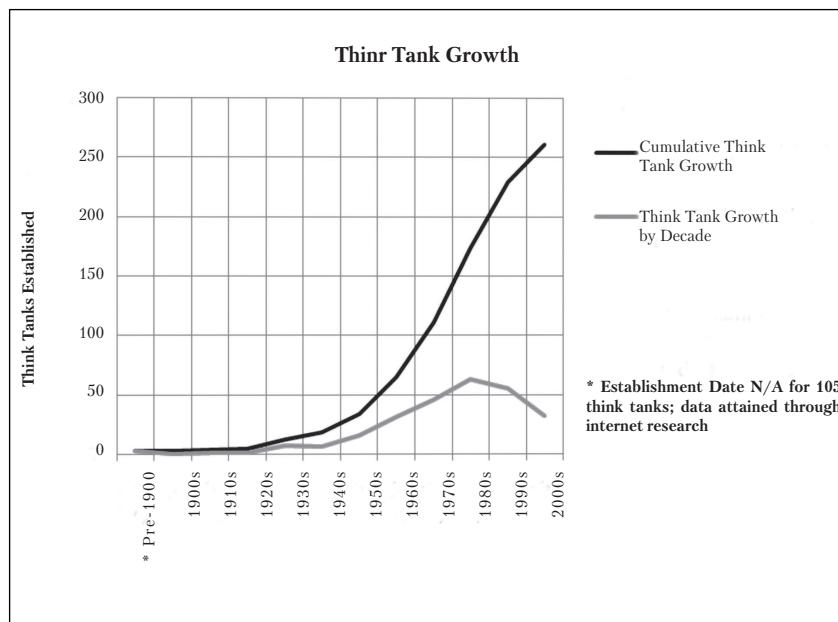
¹ См.: www.gks.ru

² См.: <http://htfi.org/?p=274>

³ См.: THE Try – QS World University Rankings 2010–2011 – top universities. URL: http://www.vera.spb.ru/educat/QS_Ranking.php

График 1

Рост численности аналитических центров



* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2009. URL: <http://www.gotothinktank.com/>

Таблица 4

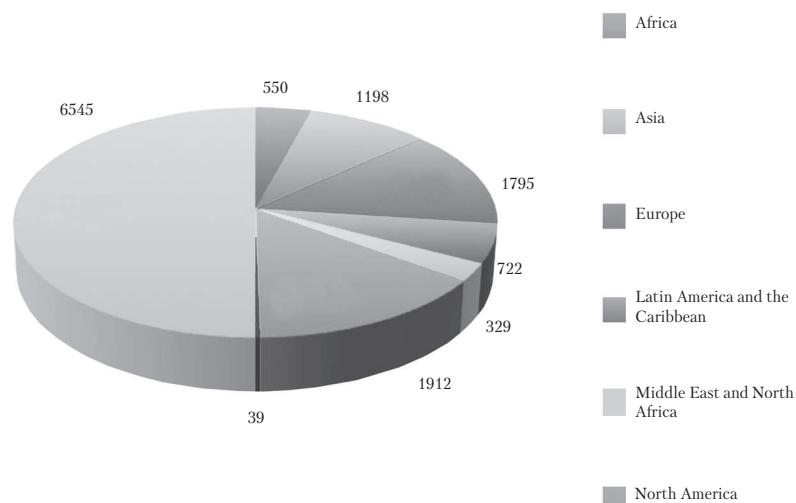
Рост АЦ в глобальном пространстве

	2009	2011	2009	2011
Африка	503	550	8	8,4
Азия	1183	1198	19	18
Европа	1750	1795	28	27
Латинская Америка	645	722	10	11
Ближний Восток	273	329	4	5
Северная Америка	1912	1912	30	30
Океания	39	39	1	0,6
Всего	6305	6545	100	100

* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2009, 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Таким образом, распределение количества АЦ по континентам мира в 2011 г. выглядит следующим образом:

Диаграмма



* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Разумеется, что авторов монографии как исследователей из России интересует место России в этом глобальном контексте, и это место хорошо видно из таблицы.

Таблица 5

Место России в мире по количеству АЦ

№	Страны	Количество АЦ
1	США	1815
2	Китай	425
3	Индия	292
4	Великобритания	286
5	Германия	194
6	Франция	176
7	Аргентина	137
8	Россия	112
9	Япония	103
10	Канада	97
11	Италия	90
12	Южная Африка	85
13	Бразилия	82
14	Швейцария	66

Окончание табл. 5

№	Страны	Количество АЦ
15	Швеция	65
16	Мексика	60
17	Нидерланды	57
18	Испания	55
19	Румыния	54
20	Израиль	54

* Источник: The Global Go to Think Tanks Report 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com>

Россия и посткоммунистическая традиция АС

В литературе по аналитическим сообществам и центрам существует традиция рассмотрения аналитических сообществ в посткоммунистических странах в качестве самостоятельного феномена. Это объясняется тем, что субъекты и институты в посткоммунистических странах возникали на развалинах коммунизма, который накладывал ограничения на интеллектуальную среду и отношения общества и власти¹. Поэтому аналитические сообщества данного региона мира не ставят в один ряд с аналогичными феноменами на европейском и глобальном уровне.

Любопытно отметить, что такая традиция не только высокомерие зарубежных исследователей по отношению к странам развивающихся демократий. Сами исследователи из посткоммунистических стран, которые занимаются анализом форм организации, типов и статусов аналитических сообществ, в значительной мере разделяют это отношение и сами его пропагандируют. Например, И. Крастев отмечает, что «любое исследование аналитических сообществ в посткоммунистических странах необходимо ограничивать данным регионом, политическим, экономическим и культурным контекстами посткоммунизма»².

Однако авторам настоящей монографии данная позиция представляется не совсем верной. В частности, для России это не совсем точно в силу целого ряда причин. Еще в СССР была значительная академическая интеллектуальная традиция, история развития и ста-

¹ Sandle Mark. Think tanks, post communism and democracy in Russia and Central and Eastern Europe // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press. 2004. P. 121–137.

² Ibid. P. 137.

новления советских аналитических структур — академических институтов (например, ИМЭМО, ИСК РАН), которые пользовались определенной автономией, были включены в глобальную политику и науку (получали научную и прочую информацию из-за рубежа, ездили на международные конференции в другие страны мира). Накопленный интеллектуальный ресурс после перестройки позволил аналитическим сообществам быстро автономизироваться и выйти на глобальный уровень: быстро включиться в мировые сети. Так произошло не в последнюю очередь в связи с тем, что Россия как большая часть мира привлекала западных инвесторов и аналитиков, которые приезжали сами в академические институты. Во-вторых, глобальные аналитические центры стали открывать свои офисы в России. Поэтому Россию нельзя рассматривать в рамках изложенной выше посткоммунистической традиции аналитических сообществ, не включенных в глобальный контекст. В Россию было больше инвестировано внешних интеллектуальных ресурсов, к России проявляется больший интерес, российское интеллектуальное сообщество больше интегрировано в европейское и глобальное¹. Например, Российская ассоциация политической науки существует с 1955 г. и с середины 1950-х гг. входит в Мировую ассоциацию политических наук, а в 1979 г. впервые Конгресс МАПН прошел в Москве. Другой пример: Советская социологическая ассоциация, созданная в 1958 г., входила в Международную социологическую ассоциацию, сейчас ее правопреемником стало Российское общество социологов.

Все это облегчает вход российского аналитического сообщества в глобальное. И эти возможности не в полной мере используются. Проблемы активно обсуждаются в российской научной среде².

¹ Russian and American Think Tanks: An Initial Survey // Occasional Papers, Kennan Institute for Advanced Russian Studies. Woodrow Wilson International Center for Scholars. May 1994.

² Российская гуманитарная наука в мировом контексте: механизмы взаимодействия и взаимовлияния (ЦФИ ГУ-ВШЭ, 2009). Руководители проекта: д. и. н. И.М. Савельева, д. э. н. А.В. Полетаев. URL: <http://igit.hse.ru/Projects/Presence>; Междисциплинарная конференция «Присутствие и отсутствие России в мировой гуманитарной науке». URL: <http://www.hse.ru/org/hse/igit/Meetings/Conferences/presence.html>; Российская наука в поисках перспектив. 16 мая 2008. URL: <http://www.hse.ru/news/opec/3010362.html>; Муравьев А.А. О российской экономической науке сквозь призму публикаций российских ученых в отечественных и зарубежных журналах за 2000–2009 гг. // Экономическая наука. 2011. Т. 15, № 2. С. 237–264. В чем причина отставания российской науки? Дискуссия ученых на страницах «Российской газеты». URL: <http://old.inforotor.ru/visit/515446?url=http://www.polit.ru/science/2009/05/19/rg.html>

Требования к аналитикам

Следовательно, растет требование к квалификации аналитиков — междисциплинарному характеру исследований, умению быстро выдавать рекомендации, использованию коммуникационных навыков. Глобальные аналитические сообщества сразу становятся более конкурентоспособными по отношению к национальным центрам.

В силу разницы политических сред — конкуренция многих акторов на глобальном уровне и ограниченная политическая конкуренция в России — положение и тенденции развития российского аналитического сообщества в глобальном контексте представляют особый интерес.

Бурный рост в России информационно-коммуникационных технологий (мобильная связь, Интернет, социальные сети), наличие широких профессиональных сетей — факторы, которые позволяют говорить о перспективе включения российских аналитических сообществ в глобальное сообщество.

То, что профессиональные аналитические сети работают, доказал и наш проект: партнеров в регионах — Саратовской области, Карелии и Татарстане — мы нашли, обратившись к коллегам по образовательным (вузовским) и профессиональным (РАПН) сетям.

Сильно облегчает создание аналитических сетей взаимное пересечение профессиональных, образовательных, исследовательских сетей и даже сообществ экспертов и консультантов. Ориентироваться в этом помогают опознавательные знаки — аналитики ориентируются на символы, вызывающие доверие и готовность к сотрудничеству, — существуют такие бренды и точки, которые вызывают определенные ассоциации, формирующие этическое — свой — чужой — представление о сообществах. Профессионалы имеют такой набор качеств, который позволяет сказать, что «эти из ЦИРКОНа», или «эти от Фарукшина», также работают бренды научных организаций известные в России в целом (ИМЭМО, ВШЭ, РАПН). Связанность профессиональных, образовательных, исследовательских и прочих сетей приводит к тому, что начинают работать «сети сетей».

Такая связанность аналитических сообществ позволяет сделать вывод, что нет границ между локальными, региональными и национальными аналитическими сообществами, они проникаемы, так же как и границы между российскими и глобальными аналитическими сетями. Те, кто эффективно работает на местном уровне, известны и в России, и в глобальном мире.

Таким образом, сами сообщества становятся глобальными, они локальные, когда решают локальные задачи, но под глобальную за-

дачу, в силу связанности различных, но связанных сообществ, расширяются до глобальных сетей.

Здесь необходимо отметить, что критерий глобальности следует применять, имея в виду не глобальный охват рассматриваемых аналитических сообществ, а способность воздействовать на глобальные проблемы, глобальную повестку дня, глобальную политику, используя, в том числе сетевые связи с локальными, национальными и наднациональными сообществами аналитиков. Далее такая «глобальность» носит не постоянный, а дискретный ситуативный характер.

Можно выделить несколько факторов, которые делают професионала глобальным аналитиком — профессиональная и языковая компетентность, востребованность и коммуникабельность. Они взаимосвязаны — отсутствие одной из них может затруднить выход аналитика на глобальный уровень. Причем большим весом обладает именно языковая компетентность.

Поэтому, если у нас в регионах в глубинке существуют аналитики с уникальной профессиональной компетентностью, знают языки, они представлены в глобальных аналитических сетях, их моментально втягивают в глобальный контекст, они не остаются незамеченными, т. к. потребность в аналитических услугах на глобальном уровне высочайшая. Глобальное сообщество всасывает аналитиков, если у них есть эти три компетенции. И это доказало наше исследование.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Проблема структурирования разных типов сообществ и анализ их влияния на политический процесс находятся в последние годы в центре внимания исследований, посвященных представительству интересов в политике. В широком смысле можно говорить о более чем полувековой истории изучения таких сообществ в контексте исследования механизмов артикуляции и агрегирования интересов: за книгой А. Бентли 1908 г., от которой принято вести историю самого понятия «групп интересов», последовала серия работ, анализировавших артикуляцию интересов в условиях усложнения самой системы их представительства¹. Применительно к политической системе СССР наличие «групп мнений» обосновали на рубеже 1960–1970-х гг. канадские исследователи². Они подошли к концептуализации влияния

¹ Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 16–29.

² Skilling G. and Griffiths F. Interest Groups in Soviet Politics / ed. by H.G. Skilling and F. Griffiths. Princeton, Princeton University Press, 1971.

на принятие политических решений в тогдашнем СССР именно сообществ, представлявших как организационно структурированные (Союз писателей), так и не оформленные в рамках конкретной структуры (например, учителя) интересы.

Но заметный рост интереса к этой тематике связан со становлением информационного общества и появлением новых технологий формирования самих сообществ в сети. Структурирование сетевых сообществ (*network communities*) помогает преодолеть разобщенность современного «индивидуализированного» (если воспользоваться терминологией З. Баумана) общества. Сеть дает неограниченные возможности для поиска близких по интересам людей и для развития взаимодействия между ними. Сегодня общепринятой практикой стали инициативы, позволяющие собирать и обмениваться идеями в сети и создавать на основе такого обмена новые технологии и высокотехнологичные продукты, запускать стартапы и выстраивать успешный бизнес. Такие проекты могут развиваться, получая стихийные импульсы (например, через обмен мнениями в блогах), либо на основе целеориентированной проектной деятельности. Проект — конкурс «У Британии есть мозги!», запущенный во второй половине текущего десятилетия британским Институтом исследований публичной политики (*Institute for Public Policy Research*) — мозговым центром левоцентристской ориентации, до недавнего времени близким к лейбористской партии, — представляет пример второго рода. Замысел проекта заключался в выявлении и продвижении свежих идей, которые появляются в недрах университетов — традиционных площадок для формирования интеллектуальных сообществ, для решения насущных социальных проблем¹. Именно на таких площадках появляются ростки креативной экономики. Львиную долю бюджетов самих университетов формируют вливания бизнеса, причем донорами выступают в первую очередь их бывшие выпускники. Консолидация интеллектуальных сообществ происходит на основе общих профессиональных интересов, но едва ли не решающую роль в мотивации к их созданию играет высокий уровень доверия в среде однокашников и проверенные в общей (командной) работе лидерские качества.

Как отмечал основатель школы социальной психологии в России Г.Г. Диленский, «разрыв между стагнирующей реальностью и

¹ Britain's Got Brains. URL: <http://www.ippr.org/research/teams/project.asp?id=2905&tID=1237&pID=2905>

По итогам конкурса (2008 г.) победителем стал проект, предложивший систему оценки эффективности вложений денег налогоплательщиков в большие инфраструктурные проекты для компаний — участников государственных тендеров.

модернизационными ожиданиями могут заполнить только индивиды, способные (в той или иной мере) преодолеть его в собственной жизненной практике»¹. А «небольшая группа ответственных, мыслящих людей может изменить мир». Этот сформулированный известным американским этнографом М. Мид на основании эмпирических исследований постулат тем более значим в контексте анализа политических изменений, повестку дня которых задают носители определенных идеальных ориентаций и убеждений². Но превращение сообщества как «совокупности людей, согласных с чем-то, что другие отвергают»³, в сообщество как активное социальное образование (объединение, ассоциацию и подобного рода структуры), ориентированное на социальное действие – это проблема мотивации участников, проблема формирования на основе общей среды коллективной идентичности, поддерживающей такую мотивацию.

Структурирование таких сообществ как площадок интеллектуального взаимодействия ведет отсчет с истории древнегреческих полисов. Эпоха модерна закрепила привилегию интеллектуальной и политической деятельности за образованным меньшинством. Вовлечение в политику на этапе перехода к постмодерну широкого спектра неполитических акторов, представлявших массовые группы граждан, привело к появлению новых механизмов учета и согласования их интересов и усложнению процессов принятия решений. К интеллектуальным сообществам перешла роль лидеров общественного мнения. Развитие государства благосостояния способствовало продвижению теории общественного выбора как движущей силы принятия политических решений. На этой основе в 1965 г. оформилось интеллектуальное сообщество – Общество общественного выбора (Public Choice Society). Его деятельность может служить примером объединения интеллектуальных усилий для создания новых значимых для политического процесса смыслов – в данном случае, для объяснения механизмов принятия политических решений и их мотивации⁴.

Собственно, производство новых смыслов и есть основная функция интеллектуальных сообществ как общностей профессионалов, использующих интеллект как основной ресурс и средство такого производства. Речь идет о «фабриках мысли», научных школах, интеллектуальных клубах, экспертных сетях. Их формируют интеллектуалы (люди, профессионально занимающиеся интеллектуальной дея-

¹ Дилигенский Г.Г. Люди среднего класса. М., 2002. С. 47.

² Мид М. Культура и мир детства. М., 1988.

³ См. об этом: Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2000.

⁴ Buchanan J.M. Public Choice: The Origins and Development of a Research Program. URL: <http://www.pubchoicesoc.org>

тельностью) — творческая часть образованного класса. «Креативный класс» (термин американского социолога Р. Флориды) — порождение информационного общества — применяет интеллектуальные ресурсы уже для производства на основе новых смыслов, рожденных интеллектуальными сообществами, новой экономики и новых форм социальных отношений.

Эпоха постмодерна открыла интеллектуальным сообществам самые разнообразные возможности доступа в политику. Аналитические сообщества — самый яркий пример такой вовлеченности. Сегодня они представляют собой одну из институциональных опор *мониторинговой демократии* — феномена, концептуализированного известным британским исследователем Дж. Кином¹. Кин пишет о трансформации представительной демократии путем распространения форм политического участия на различные сферы общественной жизни. В результате формируется «постпредставительная демократия»: процесс принятия решений в большей степени попадает под общественный контроль, в недрах информационного общества рождаются новые возможности и новые инструменты наблюдения и влияния на этот процесс (например, блоги и социальные сети). Конечно, становление таких форм нельзя считать неизбежным вектором политических изменений, и, тем более, невозможно абсолютизировать их значимость. Они не отменяют важности выборов и других инструментов представительной демократии. Но рост значения внепарламентских механизмов критической оценки, проверки и контроля деятельности «управляющих» в современном демократическом обществе свидетельствует, по мнению австралийского исследователя, о трансформации политico-институциональной среды. В послевоенные годы появилось около сотни разновидностей таких новых институтов. Их деятельность направлена на обеспечение демократического представительства интересов «маленького человека в большом обществе». Вектор этой трансформации Дж. Кин определяет как «становление мониторинговой демократии»².

«Мониторинговые» формы вовлеченности граждан опираются на развитое гражданское общество. Инструментарий включает опросы общественного мнения с последующим распространением результатов, подачу петиций в режиме он-лайн, электронное голосование в

¹ Keane J. Monitory democracy and media-saturated societies // Griffith Review, Edition 24, 2009: Participation Society. URL: http://www.johnkeane.net/pdf_docs/Keane_griffith_review_ed24_monitory_democracy_media_saturised.pdf

² Keane J. The Life and Death of Democracy. London; N. Y.; Sydney; Toronto, 2009.

поддержку конкретных требований и другие формы гражданской и неполитической вовлеченности, в том числе дистанционного характера. Интеллектуальные сообщества «вбрасывают» вопросы в публичную дискуссию и выстраивают новые формы обратной связи с аудиторией, в том числе с конкретными адресными группами. Развитие социальных сетей третьего поколения — пример такого рода деятельности.

Для концептуализации перехода от производства идей к их распространению — важнейшей для утверждения интеллектуального сообщества как участника политического процесса функции — социологи, занимающиеся исследованием развития и распространения современного научного знания, предлагают использовать концепт *интеллектуальных движений*¹. Речь идет об «организованном коллективном действии, направленном на развитие и распространение разрабатываемых идей среди интеллектуального сообщества»², которое влияет на состояние интеллектуальной среды. Сам по себе подход требует дополнительной концептуализации качественных характеристик перехода от «сообщества» к «движению» и используется сегодня в первую очередь применительно к социологии науки, но его потенциал шире в том смысле, что он позволяет выявить механизмы влияния дискурсивных практик, которые генерируют интеллектуальные сообщества, на политический процесс. Интеллектуальные сообщества, и, в первую очередь, экспертно-аналитические структуры интегрируются в политические сети (*policy networks*) для работы на конкретных направлениях публичной политики.

Для обществ, находящихся в процессе институциональной трансформации, важную роль в утверждении таких институтов играет тип лидерства (сила примера), уровень развития гражданского и правового сознания и судебно-правовой системы (обеспечение возможностей контроля), и, особенно, уровень доверия на всех этажах социальной организации. Общественный запрос формируется в поле публичной политики, его качество определяют вовлеченные группы интересов. Интеллектуальные сообщества формулируют саму повестку дня, а гражданские объединения реализуют ее в публичной политике. В реальности те и другие структуры могут не только пересекаться (иметь

¹ В качестве примера интеллектуального движения автор рассматривает деятельность Московского методологического кружка под руководством Г.П. Щедровицкого (1954–1994).

² См. об этом: Фурсов К.С. Интеллектуальные движения как объект социологического анализа // Социс. 2009. № 10. С. 92; Gross N., Frickel S. A General Theory of Scientific/Intellectual Movements // American Sociological Review. Vol. 70. 2005. P. 204–232.

одну и ту же членскую базу и ресурсы), но и выступать одновременно в двух лицах. Для трансформирующихся обществ, однако, скорее характерно разделение на «интеллектуалов» и «активистов». О не-консолидированном характере таких сообществ свидетельствуют не только собранные в ходе текущего проекта данные по российским регионам¹, но и оценки аналитиков положения дел в других государствах на постсоветском пространстве, в частности, в Украине. В числе трудностей на пути структурирования таких сообществ называется в первую очередь «проблема коммуникаций и обмена информацией». Само интеллектуальное поле существует здесь в двух ипостасях — «официальной» и «альтернативной» иерархии, которые иногда пересекаются, поскольку включают одних и тех же людей, но в основном разведены по разные стороны интеллектуальной и политической жизни².

Объединение усилий «интеллектуалов» и «активистов» — один из существенных показателей восходящей динамики гражданского общества. Сетевые объединения, структурированные по типу клубов и других неформальных площадок для интеллектуального взаимодействия, могут дать импульс инициативам гражданского участия. Особенности национальной политической культуры вкупе с особенностями институционального дизайна диктуют разные формы такой вовлеченности. Так, участие граждан в формировании местных бюджетов, получившее распространение в Бразилии, сегодня подхвачено в Европе. В Великобритании запущен процесс создания местных предпринимательских партнерств (local enterprise partnerships), которые должны заменить Агентства регионального развития и обеспечить более гибкие формы реализации приоритетов развития местных сообществ на основе взаимодействия бизнеса и местных властей³. Такие инициативы открывают разные пути придания больших полномочий самим местным сообществам. Мозговыми центрами по организации публичной дискуссии выступают интеллектуальные сообщества. *В частности, в*

¹ См.: Зайцев Д.Г. Характеристики идентичностей региональных аналитических сообществ: сравнительный анализ Саратовской области, республик Карелия и Татарстан // Идентичность как предмет политического анализа: Сб. статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции (ИМЭМО РАН, 21–22 октября 2010 г.) / ред. кол. И.С. Семененко, Л.А. Фадеева, В.В. Лапкин, П.В. Панов. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 263–267.

² Портнов А. Интервью. Интеллектуальное пространство современной Украины. 2010. URL: <http://www.polit.ru/article/2010/09/28/ukranianspace>

³ См.: Johnson M. and Schmuecker K. Four Tests for Local Partnerships. L., IPPR, 2010.

той же Великобритании очень заметную роль в публичной дискуссии по комплексу социально-экономических и внутриполитических проблем играет уже упомянутый выше Институт исследования публичной политики, а в дискуссии по внешнеполитической повестке дня — Королевский институт международных отношений (*Chatham House*). Лидеры общественного мнения публикуются на страницах известных изданий, среди которых ведущее место занимает «Гардиан» — ежедневная газета, материалы которой общедоступны в режиме он-лайн.

В России такие формы общественной активности развивались в режиме реального времени в годы перестройки и, как известно, сыграли принципиально важную роль в организации социальной активности на переломе советской эпохи. На исходе второго постсоветского десятилетия закрепилась профессиональная диверсификация интеллектуальных сообществ, а в поле их влияния оказывались целевые группы, ориентированные на потребление готового интеллектуального продукта или на претендующие на участие в его создании. Это многочисленные экспертные институты, сетевые форумы и подобные инициативы. В формировании повестки дня публичной политики участвует очень ограниченный круг консолидированных вокруг конкретной политической инициативы либо определенной повестки дня интеллектуальных сообществ. Лидерские сообщества, ориентированные на яркую и пользующуюся спросом в публичной политике личность, в современной российской практике редки: созданные такими людьми дискуссионные клубы в основном ушли в прошлое, либо обрели сугубо профессиональную направленность. Некоторые сообщества такого рода не обойдены вниманием российских исследователей¹. Системный анализ самих сообществ как политического феномена дан в фундаментальной работе коллектива российских авторов. Определяя их природу как «ментального конструкта», они обращают внимание на принципиальную незаконченность и постоянное развитие сообществ. При этом «интеллигенция, интеллектуалы, «образованный класс» как единое сообщество выступает, в некотором смысле, базовым для огромного числа других сообществ»².

¹ Подвинцев О.Б. Российское сообщество политтехнологов: состояние профессии, внутреннее самоощущение и внешний имидж // Сообщества как политический феномен / под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л.А. Фадеевой. М., 2009; Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Фабрики мысли» и центры публичной политики как субъекты экспертного обеспечения политики // Полития. 2008. № 4.

² Подвинцев О.Б. Указ. соч. С. 245.

УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ФАКТОРЫ ТРАНСНАЦИОНАЛИЗАЦИИ АНАЛИТИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ

Условия возникновения и становления аналитических сообществ и факторы роста их влияния будут рассмотрены на трех уровнях: глобальном, национальном и локальном.

Под аналитическими сообществами здесь понимаются группы профессионалов в области анализа публичной политики, которые организационно выстраиваются вокруг аналитических структур (центров), аналитических площадок и неформальных интеллектуальных групп.

Представляется, что изначально, при прочих равных, именно аналитические центры (АЦ) обладают большим потенциалом влиятельности, чем аналитические площадки и неформальные интеллектуальные группы. Так как аналитические центры в отличие от аналитических площадок и групп обладают большей субъектностью, а сообщества — большей устойчивостью.

Субъектность (статусность, влиятельность) политического актора складывается из его участия (включенности) в политико-управленческие процессы и ресурсной обеспеченности (в том числе способности самостоятельно ставить цели). Аналитические центры, по определению, обладают организационной структурой, следовательно, изначально обладают большим объемом ресурсов (по крайней мере, организационными, кадровыми и материальными ресурсами), чем аналитические площадки и интеллектуальные группы. Об устойчивости аналитических сообществ (АС) можно говорить, когда их формирование происходит в разных формах, и более того, одна форма организации сообщества подкрепляет другую, пересекаются; аналитические центры одновременно могут являться площадками для дискуссий и представлять собой определенную интеллектуальную группу, развивающую свою «парадигму» исследований и разработок¹, образуя «аналитические сети». Более того, можно наблюдать пересечения данных аналитических сетей друг с другом (одни и те же аналитики и их группы могут принадлежать разным аналитическим сетям), создаются «сети сетей». Например, «ученики» А.М. Салмина долгое время работали в основанном им аналитическом центре — Российский общественно-политический центр, при котором функционировал семинар «Полития» и одноименный журнал. Другой пример,

¹ Зайцев Д.Г. Аналитические центры в политике. Характеристика и оценка влияния на политический процесс. LAP Lambert Academic Publishing, Germany, Saarbrucken, 2010.

НИУ ВШЭ, который сейчас представляет собой «сеть сетей» — в нем работают аналитики, одновременно входящие в несколько организаций и аналитических структур.

Поэтому при изучении аналитических сообществ в пространственной привязке, на определенной территории (в мире, стране, регионе) разнообразие форм и наличие структурированных организаций аналитических сообществ (аналитических центров) может рассматриваться в качестве важного экзогенного условия становления АС.

Ранее проведенные исследования аналитических центров как субъектов политики¹ позволяет выявить условия «внешней среды», способствующие возникновению и развитию аналитических сообществ.

1. Развитая законодательная система и правоприменительная практика, благоприятствующая развитию некоммерческих организаций и благотворительности, и в целом, развитие институтов гражданского общества.

2. Развитые традиция и культура филантропии, делающая доступными филантропические ресурсы для аналитических сообществ.

3. Высокая кадровая мобильность, дающая возможность обмена профессиональными аналитиками между университетами, аналитическими центрами, правительством, бизнесом («система вращающихся дверей»).

К основным факторам повышения влияния можно отнести:

— уровень допустимой политической конкуренции и плuralизма в политической системе (разнообразие политических акторов, их целей, стратегий, отсутствие ограничений на деятельность оппозиции и т. п.);

— уровень институционализации политических процессов (наличие эффективных демократических институтов согласования интересов, гражданского участия в политическом процессе; институтов обсуждения политических альтернатив, выработки, принятия и оценки государственных решений).

Традиционно эти условия и факторы рассматривались исследователями АС главным образом на национальном уровне, поэтому

¹ См. об этом: McGann J., Johnson E. Comparative think tanks, politics, and public policy. 2005; Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press, 2004; Зайцев Д.Г. Влияние институциональной среды на развитие негосударственных политических акторов (на примере сравнения эволюции аналитических центров в США и России) // Право и политика. 2008. № 11; Зайцев Д.Г. Аналитические центры в политике. Характеристика и оценка влияния на политический процесс.

представляется, что наш анализ влияния АС на глобальном уровне в определенной мере восполнит возникший пробел.

В своем анализе условий и факторов мы опираемся главным образом на работы под редакцией Дж. МакГэнна и Э. Джонсона, Д. Стоун и А. Дэнхама¹.

Условия развития и факторы повышения влияния аналитических сообществ на глобальном уровне

Становлению аналитических сообществ как глобальному феномену способствует развитие различных форм их организаций, которые можно разделить на две большие группы: глобальные аналитические центры и глобальные аналитические сети. Эти формы стали возможными благодаря глобализации и всем следствиям данного явления (открытость границ, информации, технологическая революция).

Глобальные аналитические центры — структуры, представленные несколькими партнерскими организациями, подразделениями или филиалами «на двух или нескольких континентах, которые связаны общей миссией, программами и проектами, включают региональные офисы с местным аналитиками, предлагают аналитический продукт глобальной публике, имеют разнообразные международные источники финансирования»².

Известные американские аналитические центры: Фонд Карнеги за международный мир, Институт Брукингса, Корпорация РЭНД помимо головного офиса в Вашингтоне имеют отделения и представительства в разных странах и континентах мира, а кроме того продвигают свои бренды глобальных аналитических центров через представительство в сети Интернет, международные проекты и обмены учеными.

Другой глобальный аналитический центр — Международная антикризисная группа — представляет собой интересный пример многоуровневой организации с международным офисом в Брюсселе, основными офисами по продвижению (advocacy offices) в Вашингтоне и Нью-Йорке, представительствами в Лондоне, Пекине и Москве, региональными офисами и представительствами в 26 странах и индивидуальными аналитиками, работающими в 60 странах, испытывающих кризисы³.

¹ См.: McGann J., Johnson E. Comparative think tanks, politics, and public policy. 2005; Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press, 2004.

² McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks. Policy networks and governance. 2011.

³ <http://www.crisisgroup.org/en>

Еще одну модель развития на глобальном уровне реализуют политические фонды Германии, которые осуществляют перенос стратегий деятельности, философии и демократических идей в другие страны, сотрудничая с местными (национальными и локальными) интеллектуальными группами и аналитическими структурами, в том числе финансируя совместные проекты, действуя посредством разветвленной сети бюро в разных континентах мира¹.

По оценкам исследователей, глобальных аналитических центров насчитывается немного — всего около дюжины. Однако вместе с транснациональными аналитическими центрами, функционирующие в двух и более странах мира (в пределах одного континента), общее количество аналитических структур, имеющих трансграничные масштабы деятельности, может быть оценено примерно в 60².

Данная статистика не учитывает такую все более популярную форму организации глобальных аналитических сообществ как глобальные аналитические сети.

Приведем несколько примеров аналитических сетей, показывающих модели их структурирования в качестве глобальных.

Фонд экономических исследований Атлас (Atlas Economic Research Foundation or Atlas network) представляет собой «зонтичную организацию» поддержки интеллектуалов-предпринимателей, разделяющих ценности либерализма, в форме предоставления грантов и технической поддержки новым институциям³. Сеть Атлас объединяет более четырехсот организаций из более 80 стран мира.

ФЛАКСО (FLACSO) — ассоциация или сеть автономных исследовательских институтов стран Латинской Америки и Карибского бассейна с целью предоставления поствысшего образования в сфере социальных наук и проведения прикладных междисциплинарных исследований⁴.

С 1997 г. Японский центр международных обменов поддерживает аналитическую сеть (Global ThinkNet). Проект поддерживается аналитиками из Азиатско-Тихоокеанского региона и других стран, представляя собой как площадку для обмена исследованиями и диалога, так и механизм проведения новых международных исследований⁵. Другие японские аналитические центры (NIRA, Nomura Research In-

¹ Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике ФРГ. М.:Наука, 2007.

² McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks. Policy networks and governance, 2011.

³ <http://atlasnetwork.org>

⁴ <http://www.flacso.org.ar/>

⁵ <http://www.jcie.or.jp/thinknet/>

stitute) также поддерживают и развиваются подобные региональные и международные исследовательские сети¹.

Еще один интересный пример аналитической сети — Глобальная сеть развития (Global Development Network, GDN), созданная при поддержке Мирового Банка и нескольких других международных организаций, действует как глобальный форум для аналитических центров, занимающихся проблемами экономических реформ и темами развития. Сеть работает в партнерстве с 11 региональными партнерами (восемь — в переходных и развивающихся странах, три — в развитых странах) и представляет собой сообщество исследовательских и академических институтов, аналитических центров и более 8000 индивидуальных исследователей по всему миру². GDN способствует сотрудничеству между коллективными и индивидуальными членами, помогает привлекать финансирование, координировать исследовательскую деятельность, повышая возможности аналитиков в развивающихся странах; другая важная роль сети — поддержка междисциплинарных исследований и информирование лиц, принимающих решения, в национальных государствах и международных организациях³ по вопросам экономического развития.

Интересную модель глобальной сетевой работы представляет Центр исследований экономической политики. Формально находящийся в Лондоне, центр работает с сетью экономистов из Европы и Северной Америки, с которыми заключены индивидуальные контракты на проведение исследований политических стратегий. Это позволяет иметь широкую экспертизу по интересующим вопросам и сократить расходы на зарплату штатным сотрудникам и поддержание исследовательского офиса⁴.

Другая не менее современная модель — виртуальные сети. Сеть OneWorld, с офисами в Лондоне, Вашингтоне, Абудже и Дакаре, предоставляет доступ к некоторым аналитическим центрам через Интернет. Сеть помогает получить профессиональные экспертные советы по мобильному телефону или электронной почте от ведущих аналитиков по разнообразным проблемам от развития сельского хозяйства до образования (<http://oneworldgroup.org/>).

Итак, формы организации аналитических сообществ на глобальном уровне довольно разнообразны, и как будет видно ниже, разнообразнее, чем на национальном уровне. На глобальном уровне представлены

¹ Stone D. Think Tanks Across Nations: The New Networks of Knowledge // NIRA review. Winter 2000. P. 35.

² http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=about_gdn

³ Ibid. P. 35.

⁴ Ibid. P. 36–37.

и аналитические центры с филиалами в разных странах; и многоуровневые организации с офисами, региональными представительствами и аналитиками на индивидуальном контракте; и фонды с региональными бюро, включающими в свою деятельность местные аналитические сообщества; и зонтичные структуры, объединяющие аналитические центры по всему миру; и ассоциации академических институтов, которые проводят прикладные междисциплинарные исследования; и сети с членами разных организационных статусов — от индивидуальных до коллективных; и центры с глобальной сетью нештатных исследователей; и виртуальные аналитические сети, предоставляющие профессиональные советы по мобильному телефону или электронной почте.

Можно предположить, что такое разнообразие организационных моделей и их устойчивость (а многие из приведенных примеров глобальных аналитических сообществ существуют уже несколько лет) способствует появлению новых глобальных аналитических структур, т. к. являются «лучшими практиками», которые могут быть примерами для возникающих аналитических центров и сообществ. С другой стороны, рост разнообразия форм организации аналитических сообществ определяется дополнительными благоприятными условиями их возникновения и развития.

Д. Стоун и А. Дэнхем выделяли следующие причины транснационализации аналитических сообществ: экспансия международных «повесток дня», вызовы государственному суверенитету и растущая власть транснациональных сообществ выработки политических решений¹.

Также следует отметить активность международных организаций (ООН, Всемирного банка, МВФ, ВТО), привлекающих аналитические сообщества к своей деятельности, а также помочь в развитии глобальных аналитических сообществ со стороны других глобальных акторов (например, транснациональных фондов) и региональных межгосударственных организаций (например, ЕС, деятельность которого послужила развитию аналитических центров, действующих на общеевропейском уровне (EU-wide think tanks), оторванных от специфично национальной идентичности).

В силу расширения количества ресурсных глобальных акторов (международных организаций, глобальных благотворительных фондов, транснациональных корпораций) возрастают возможности получения финансовой поддержки и филантропической помощи глобальными аналитическими сообществами.

¹ Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press, 2004. P. 35.

Международные организации, привлекая негосударственных акторов к своей деятельности (разработке политических решений), создают новые возможности и механизмы участия неправительственных акторов, например, Международные неправительственные организации (МНПО) и постоянно действующая конференция МНПО при Совете Европы, как один из четырех управляющих органов данной межгосударственной организации.

Кроме того, революция информационных и коммуникационных технологий приводит к тому, что политические исследования могут быть отделены от традиционных организационных форм. Большинство аналитических центров имеют виртуальные представительства, которые априори становятся глобальными, т. к. присутствуют в глобальной сети Интернет.

Происходит развитие международного обмена исследователями, аналитиками, учеными в сфере социальных наук, что проявляется в создании все новых и поддержании старых профессиональных ассоциаций, которые организуют международные конференции, способствуют складыванию международных команд аналитиков, создают площадки для сотрудничества. Межнациональное сотрудничество между интеллектуальными сообществами становится нормальной повседневной практикой. При этом развивается «система врачающихся дверей» на глобальном уровне: обмены между академическим и аналитическим сообществами подкрепляются обменами между аналитическими и политическими структурами.

Можно выделить и внутренние условия транснационализации аналитических сообществ, связанные с ситуацией в данном государстве. Так, конкуренция на национальном уровне среди аналитических сообществ, особенно в странах, где аналитические сообщества развиты и многочисленны (США, Канада, Великобритания, Германия) приводит к транснациональной активности последних, как способ развития их деятельности и продолжения «организационной экспансии»¹.

Напротив, в авторитарных системах, стратегия на транснационализацию может быть способом «избежать авторитарного контроля и исключения из национального политического сообщества, аналитики могут искать альтернативные источники поддержки от НПО, доборских организаций и групп в других странах»².

¹ См. об этом: Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press, 2004; McGann J., Sabatini R. *Global Think Tanks. Policy networks and governance*. 2011.

² Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. P. 39.

К внутренним условиям транснационализации также следует добавить професионализм, компетентность и востребованность. Обладание необходимыми профессиональными навыками, языковыми компетенциями, востребованность в национальном аналитическом сообществе может стать решающим фактором выхода на глобальный уровень.

Факторы повышения влияния аналитических сообществ на глобальном уровне *мало отличаются* от таковых на национальном уровне. При этом уровень допустимой политической конкуренции и плурализма на глобальном уровне следует признать высоким. Об этом говорит многообразие глобальных политических акторов, высокая автономия их деятельности, следовательно, разнообразие их целей и стратегий.

А вот уровень институционализации политических процессов, особенно наличие эффективных демократических институтов согласования интересов на глобальном уровне, представляется еще недостаточным. Определенных успехов в этом плане достигли институты евроинтеграции (ЕС и Совет Европы), где созданы определенные механизмы гражданского участия, например, через конференцию МНПО или виртуальные институты гражданского участия¹. Однако это региональная, а не глобальная, межгосударственная организация, да и здесь признается недостаточная включенность негосударственных акторов через систему институтов. Признается низкая эффективность системы глобальных институтов – ООН. И хотя аналитические сообщества включены в деятельность Организации Объединенных Наций, низкая эффективность и, как следствие, маловлияние, данной организации накладывает ограничения и на статус аналитических сообществ, включенных в деятельность ООН.

Условия развития и факторы повышения влияния аналитических сообществ на национальном уровне

Россия входит в десятку стран по количеству аналитических сообществ. Впереди – США с 1815 организациями; Китай – 425; Индия – 292; Великобритания – 286; Германия – 194; Франция – 176; Аргентина – 137. В России – 112 аналитических структур. Сопоставимое количество аналитических сообществ в Японии – 103; Канаде – 97; Италии – 90 (The Global Go to Think Tanks Report 2011).

По степени разнообразия типов аналитических сообществ Россия не уступает развитым европейским странам, например Германии (см. таблицу 1). Аналитические сообщества преимущественно представ-

¹ Подробнее см. статью Г. Эрмишера «Влияние гражданских аналитиков на европейские структуры (на примере Совета Европы и ЕС)» в настоящей монографии.

лены исследовательскими центрами, а том числе академическими институтами, что справедливо не только для России и Германии, но и, например, для таких европейских стран, как Италия и Франция. По сравнению с Германией заметно преобладает сектор контрактных аналитических сообществ, действительно в России довольно распространен тип центров, работающих по контракту с правительственные структурами, т. к. преобладают государственные источники финансирования аналитических сообществ (как во многих не англо-саксонских странах), но и сильны традиции работы аналитиков, как на государство, так и в правительственные структуры, как, например, во Франции с традицией советников в «министерских кабинетах»¹. В России не развит сектор центров влияния «в общественных интересах» (как в большинстве стран не «англо-американской традиции» аналитических сообществ). В Германии значительная доля данных центров связана с развитостью партийных политических фондов — уникального феномена не только для Европы, но и мира². Интересные структуры данного сектора — политические клубы, которые получили распространение в последнее время в России, и например, таких странах как Италия и Франция.

Таблица 1

**Типы аналитических сообществ в России и Германии
(в % от всех аналитических сообществ)**

Тип аналитических центров	Россия *	Германия **
Исследовательские, в том числе академические (Universities Without Students)	≥50	≥50
Контрактные (Contract think tanks)	35–45	10–15
Центры влияния, в том числе партийные (Advocacy Think Tanks)	15–25	40–55

* Данные по России — подсчеты автора на основе данных проекта The Global Go to Think Tanks Report 2011. URL: <http://www.gotothinktank.com/>

** Данные по Германии из книги: Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. Manchester University Press, 2004.

Также в ходе проведенного исследования авторы настоящей монографии насчитали более 20 национальных аналитических площа-

¹ Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. Manchester University Press, 2004. P. 110–111.

² Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике ФРГ. М.: Наука, 2007.

док разной политической ориентации и более 10 интеллектуальных групп, претендующих на статус «научных школ».

Таким образом, в России на федеральном уровне организация аналитических сообществ довольно развита: существует большое количество аналитических центров различных типов (исследовательские, академические, коммерческие, государственные, идеологические, гражданские центры), аналитических площадок и интеллектуальных групп. Все это может говорить о наличии потенциала консолидации аналитических сообществ федерального уровня.

Рассмотрим иные условия развития аналитических сообществ, упомянутые выше, делая особый акцент на российских условиях и специфике, по сравнению с другими странами.

Законодательство об НКО в России непрозрачное, запутанное, дающее свободу «произволу» чиновников и регулирующим инстанциям¹. Косвенными показателями правового климата в отношении НКО может служить уровень развития гражданского общества и количество НКО. Помимо того, что сильное гражданское общество создает необходимую среду для аналитических сообществ, этот фактор является одним из определяющих для возникновения аналитических сообществ, т. к. последние возникают главным образом в форме неправительственных организаций. Согласно индексу развития гражданского общества «Фридом Хаус», рейтинг России ухудшился с 3,75 в 1999 г. до 5,50 в 2011 г. и приближается к показателям в Казахстане, Таджикистане и Беларуси². По количеству организаций гражданского общества на миллион человек населения Россия находится внизу рейтинга стран вместе с Алжиром, Сирией и Индией³.

Традиции благотворительности в России только начинают складываться. Красноречивым показателем отсутствия сильных филантропических традиций в России является место нашей страны в Мировом рейтинге благотворительности⁴ – 138-е. Россия делит это место с Вьетнамом и Черногорией, схожа с такими странами как Кот д'Ивуар, Грузия, Турция, Индия, Болгария, Камбоджа, Пакистан, Румыния, Руанда.

¹ Беляева Н.Ю. Регулирование конституционного права на объединение в середине 2000-х гг.: гражданское участие в тисках «Поправок – 2006» // Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования: Сб. научных статей. М.: ГУ-ВШЭ; ТЕИС, 2007. С. 215–243.

² Индекс рассчитывается для 29 бывших социалистических стран. Оценки имеют диапазон от 1 (наилучшее значение) до 7 (наихудшее значение). См. об этом: Николаенко С.А., Белянова Е.В., Смородинов О.В. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика. М.: Фонд «ЭРГО», 2009. С. 48–49.

³ См.: The Quality of Government Dataset 2011.

⁴ Мировой рейтинг благотворительности. CAF 2010.

Каналы «социальной мобильности» в современной России становятся все уже, возможностей для карьерного роста в бизнесе и политике, особенно в сравнении с переходным периодом 1990-х гг., становится все меньше. Низкоконкурентный характер властных отношений делает обмен кадрами между аналитическими сообществами, бизнес-элитой и политическим классом затруднительным. При этом нельзя сказать, что контактов и взаимопроникновений между «элитами» и «субэлитами» нет, напротив, можно говорить о сложившемся треугольнике «академики — аналитики — политики», где преобладают неформальные отношения. Здесь ситуация в России сходна с положением аналитических сообществ в Германии, Италии и Франции, с традиционно сильной государственной бюрократией. При этом в России такие неформальные отношения складываются между интеллектуалами, зарекомендовавшими свою лояльность режиму, и прогородственными политиками. Эта ситуация отличается от классической модели «система вращающихся дверей», где переходы из одной сферы в другую носят формализованный и открытый характер.

В целом, условия развития аналитических сообществ (АС) в России неблагоприятные, если не считать разнообразия форм организации аналитических сообществ, по остальным показателям условия хуже, чем в развитых и развивающихся странах, а также по сравнению с Россией 1990-х гг., т. е. условия развития АС за последние годы ухудшились. Поэтому можно предположить, что за 2000-е гг. возникло немного аналитических сообществ. Эта гипотеза подтверждается статистикой динамики количества аналитических сообществ в России за последние 5 лет (см. таблицу). Темпы роста аналитических сообществ в России замедлились, тогда как в мире количество последних растет стремительно. Это отражается на том, что Россия теряет позиции в мировом рейтинге ведущих стран мира по количеству АС, а доля российских АС среди всех АС мира снизилась.

Таблица 2
Динамика количества аналитических сообществ в России*

Год	Количество АС в России	Место России в мировом рейтинге по количеству АС	Всего АС в мире	Доля российских АС среди всех АС мира
2007	104	6	5080	2,0
2008	107	7	5465	2,0
2009	109	8	6305	1,7
2010	112	8	6480	1,7
2011	112	8	6545	1,7

* Данные проекта The Global Go to Think Tanks Report 2007–2011. URL:
<http://www.gotothinktank.com/>

Перейдем к рассмотрению факторов повышения влияния аналитических сообществ в национальном контексте.

Показателем политической конкуренции является многопартийность. Найти адекватный количественный индикатор многопартийности для сравнения с другими странами довольно тяжело, т. к. многопартийность зависит от избирательной системы и формы правления (вполне демократическая президентская двухпартийная система как в США может включать только 2 политические партии). Тем не менее, если анализировать страны одного региона, например республики бывшего СССР, то более или менее адекватную картину можно получить. Например, если взять показатель количества оппозиционных политических партий (за исключением первых трех партий-лидеров), Россия находится в ряду таких стран, как Азербайджан, Беларусь, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан (со значением по этому показателю 0). Впереди — Армения, Грузия, Казахстан, Латвия — 1 партия; Эстония, Украина — 2 партии, Литва — 6 партий¹.

Следующий фактор повышения влияния аналитических сообществ непосредственно связанный с первым, — развитие демократии и ее институтов. Оценить место России по данному показателю в мире позволяют отдельные показатели рейтингов демократического развития. Понимая все проблемы, возникающие при обращении к подобным рейтингам², приведем данные рейтингов, подготовленные разными организациями, с точки зрения их возможной политической ангажированности. Так, по данным «Фридом Хаус», индекс демократичности России изменился с 4,58 в 2000 г. до 5,86 в 2007 г. в сторону ухудшения, т. е. Россия из категории «переходный или смешанный режим» перешла в категорию стран «относительно устойчивого авторитарного режима», приближаясь к таким странам, как Казахстан, Беларусь, Туркменистан³. В рейтинге институциональных основ демократии, разработанном специалистами МГИМО⁴, Россия занимает 93-е место вместе с такими странами, как ЮАР, Нигер, Гватемала. Также как и по рейтингу «Фридом Хаус» далеко впереди не толь-

¹ The Quality of Government Dataset. 2011.

² Munck G.L., Verkuilen J. Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices // Comparative Political Studies. Vol. 35. February 2002. № 1. P. 5–34.

³ Николаенко С.А., Белянова Е.В., Смородинов О.В. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика. М.: Фонд «ЭРГО», 2009. С. 45.

⁴ Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / ред. А.Ю. Мельвиль. М.: МГИМО-Университет, 2007.

ко страны «развитой демократии», но и страны Восточной Европы (Словения, Чехия, Венгрия, Литва, Польша, Болгария)¹.

Таким образом, в современной России выделенные факторы действуют не в пользу повышения влияния аналитических сообществ. Высший конкурентный политический режим так и не сложился. Общим местом в работах политологов стала констатация факта слабости демократических институтов².

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ САМООРГАНИЗАЦИИ АНАЛИТИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ И РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ

Недостаток включенности России в глобальные сообщества ощущается на многих уровнях: в экономике, политике, международных отношениях, социальной практике, а также научном и аналитическом пространстве. В некотором смысле оторванность от практик глобального мира ощущается как «синдром провинциальности». Этую мысль особенно ярко выразил российский политолог А. Салмин, выступая на первом Всероссийском конгрессе политологов Российской ассоциации политической науки, где он сказал: «Язык политики всегда максимально универсален. И в этом смысле невозможно ограничивать себя провинциальными рамками, даже если это есть провинциальность континентального масштаба»³.

Отсюда следует, что задача анализа российских интеллектуальных сообществ, работающих в поле политики, будет неполной, если мы не выявим их включенность в глобальные сети. Поэтому исследование самоорганизации российских интеллектуальных сообществ, работающих в поле политики, с их разным отношением к политическим явлениям, включая аналитиков публичной политики, а также анализ их структурирования, необходимо проводить на основе сравнения их с аналогами в зарубежных странах, а также на глобальном уровне. Поскольку именно таким образом можно получить ответы на вопросы о включенности российских аналитических центров и сообществ в глобальные сети, а также о том, в какой мере глобальные тенденции развития аналитических сообществ реализуются в российском

¹ Политический атлас современности.

² Публичная политика в современной России: субъекты и институты / ред. Н.Ю. Беляева. М.: ГУ-ВШЭ; ТЕИС, 2006.

³ См.: Материалы Первого Всероссийского конгресса политологов, 17–18 февраля 1998 г. (Москва) // Информационный бюллетень Российской ассоциации политической науки. Осень 1998. № 2. URL: <http://www.rapn.ru/issue/inf2.htm>

политическом пространстве. Насколько процессы структурирования российских аналитических сред являются частью глобального феномена? Становится ли возникшие в России аналитические сообщества частью мирового сообщества?

Здесь необходимо сделать отступление и пояснить, что из широкого поля интеллектуальных сообществ мы выделяем подвид последних, а именно — интеллектуальные сообщества, работающие в поле политики, которые обдумывают, обсуждают и предлагают решения в сфере политической борьбы и публичной политики. В предметное поле их деятельности входят анализ политической конкуренции и конкретных политических программ, направлений публичной политики и пропаганды общества по политическим вопросам, формулировка идей и политических альтернатив, сопровождение избирательных компаний, политический консалтинг и политические технологии, проектирование политической системы. Далее под интеллектуальными сообществами мы будем иметь в виду именно данный их подвид.

Итак, выявление глобальных трендов задача не из легких, и под силу нескольким ученым. Какие же глобальные тренды создания интеллектуальных сообществ, их развития и самоорганизации существуют в мире? Решение такой задачи под силу через накопление знаний и сетевое объединение исследователей интеллектуальных сообществ. До недавнего времени решить такую задачу было трудно. Но накапливались знания, развивались научные школы. Причем они не столько конфликтовали, сколько эффективно друг друга дополняли. Например, «организационная школа» накопила громадный материал по статистике и числовому описанию измеримых показателей возникновения, работы и влияния, которые оказывают аналитические центры на политический процесс¹.

Одновременно развивалась другая школа, которая во главу угла ставила идеи сообществ и сетей, задачу выявления форм и механизмов самоорганизации этих сетей. Какого типа интеллектуальные сообщества склонны объединяться и зачем, каким образом они объединяются и какрабатывают общий вектор влияния. Без объяснения этих вещей очень трудно выявить глобальные тренды. Накопление таких тенденций привело к созданию книги Д. Стоун, которая организовала сеть исследователей в сфере изучения самих интеллектуальных сообществ².

¹ McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks. Policy networks and governance. 2011.

² Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester University Press, 2004. К работе над книгой были привлечены ведущие исследователи, которые анализировали интеллектуаль-

Объем собранной ими информации позволяет не только увидеть особенности существования интеллектуальных сообществ в конкретных регионах мира и даже континентах, но и описать как идеи живут в этих сообществах. Оба эти предмета исследования — сообщества и идеи — чрезвычайно текучие и абстрактные феномены. Однако коллективу авторов под руководством Д. Стоун удалось решить главную задачу книги — выявить как сообщества и вырабатываемые ими идеи направлены на внешнюю среду. Результатом стали итоговая статья Д. Стоун к ее сборнику «Аналитические центры за национальными границами»¹, где среди глобальных трендов указаны общие или универсальные функции и способы организации, характерные для интеллектуальных сообществ всех стран и регионов глобального мира.

Такими универсальными функциями интеллектуальных сообществ являются: проведение анализа проблем преимущественно по заказу (*policy expertise*); формулирование предложений, которые могут быть использованы политиками и другими субъектами политического процесса в виде рекомендаций (*policy advice*); а также продвижение интересов и инициативное продвижение новых идей (*advocacy*). Другая функция характерная больше для академических, университетских сообществ — накопление знаний (*knowledge acquisition*), которая оплачивается государством либо иными фондами.

Все сказанное в первую очередь относится к развитым странам с высокими уровнями доходов, экономического развития, с устойчивой демократией. Однако в развивающихся странах, восстанавливавшихся после войн, кризисов и драматических трансформаций, интеллектуальные сообщества в большей степени восполняют нехватку у элиты системного знания и осмысливания политической реальности с точки зрения обеспечения стабильности этих обществ и их развития. В таких странах довольно часто правительства нанимают зарубежные аналитические центры, дают им заказы на проведение глубоких исследований для понимания того, что происходит в стране. Неразделенность этого знания между чиновниками и независимыми аналитиками провоцирует создание единых сообществ, объединяющих государство с аналитиками.

ные сообщества в разных регионах мира: Х. Ульрих — в ЕС, М. Тбурснет — в Германии, С. Лукарелли и К. Радаэлли — в Италии, К. Фиесхи и Д. Гаффней — во Франции, М. Сэндел — в России, Центральной и Восточной Европе, Минг Чен Шай и Д. Стоун — в Китае, Макико Уено — в Японии, М. Браун, А. Кичиони, Н. Дукот — в Аргентине, Д. Эбельсон — в США, А. Денхэм и М. Гарнетт — в Великобритании, Й. Марш и Д. Стоун — в Австралии, Э. Линкуист — в Канаде.

¹ Stone D., Denham A. (eds.). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester University Press, 2004

В развитых странах основными функциями интеллектуальных сообществ выступает продвижение интересов и новых идей и создание доказательной базы идеям и управленческим решениям. Более того, многие западные, в том числе американские, глобальные аналитические центры используют для легитимации некоторых идей, включая закрепление в сознании определенных идей и норм, ресурсы, значительно превосходящие такие же ресурсы в других структурах. Устойчивая доказательная база, профессионализм кадров, наработанный комплекс идей, технологии их распространения, стабильное финансирование, а также их включенность в транснациональное сообщество выработки политик — позволяет им это делать. Можно сказать, что такое поведение является трендом до тех пор, пока приглашающие страны сами не становятся частью глобального сообщества формулировки и принятия политических решений.

Способы самоорганизации интеллектуальных сообществ

В книге Д. Стоун показано много интересных трендов, однако в целях нашего исследования интересны те тренды, которые описывают самоорганизацию интеллектуальных сообществ, и о них стоит сказать особо, поскольку мы хотим проверить, насколько эти типы самоорганизации свойственны российским сообществам.

Итак, формы самоорганизации интеллектуальных сообществ следующие.

1. Policy communities — сообщества выработки и реализации политики¹.
2. Advocacy coalitions — коалиции по продвижению интересов².
3. Epistemic communities — сообщества профессионалов конкретной области знаний³.
4. Discourse communities — сообщества, основанные на использовании общего дискурса⁴.
5. Policy entrepreneurs — сообщества по продвижению и пропаганде идей и политических решений⁵.

¹ Там же. С. 13.

² Цит. по: Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas.

³ Haas Peter M. International Organization. Vol. 46, № 1. Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter). 1992. P. 1–35.

⁴ Цит. по: Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas.

⁵ Цит. по: Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas.

Приведенные понятия кажутся настолько близкими, что без примеров их различия кажутся не столь очевидными. Однако, т. к. эти формы близки и переходят одна в другую, различать их полезно, потому что это также и разные техники, способы и тактики влияния, и они могут быть успешны в зависимости от изменяющихся условий политической среды, поэтому лидеры аналитических сообществ должны различать и использовать данные способы для решения разных задач.

При рассмотрении предложенных способов самоорганизации выстроим их по степени жесткости связи между интеллектуальными сообществами и объектами влияния.

Самая жесткая связь между аналитическими сообществами и объектом влияния реализуется через технологию вхождение в сообщества выработки и реализации политики (*policy communities*). Этот способ самый непосредственный и жестко связывающий аналитика с элитами и используется во всех без исключения странах вне зависимости от степени их демократичности. Например, в США президент от республиканской партии пользуется услугами Фонда «Наследие» или Института Гувера. Более того, сотрудники данных центров приглашаются в администрацию президента США. Этот механизм получил название «система вращающихся дверей». Во Франции действует система «министерских кабинетов» с институтом советников, когда интеллектуалы и аналитики непосредственно работают в органах государственной власти в тесном контакте с чиновниками, в том числе самого высокого ранга. Более того, параллельно создаются «теневые кабинеты» оппозиционными партиями и истеблишментом, куда также включаются аналитики и интеллектуалы, служащие этому «кабинету»¹. В Китае также сильна связка интеллектуалов, работающих в политике, с политическими элитами, вплоть до того, что первые образуют особый тип сообществ (*establishment intellectuals*).

Создание коалиций по продвижению интересов (*advocacy coalitions*) с другими политическими акторами — другая форма самоорганизации интеллектуальных сообществ и второй по степени жесткости связи способ влияния этих сообществ. Данный способ становится востребованным, когда сами аналитики не чувствуют достаточной силы, чтобы оказывать влияние и вступают в коалицию с другими политическими акторами: политическими партиями, гражданскими организациями, представителями медиа, крупных корпораций. Такие формы самоорганизации и влияния интеллектуальных сообществ

¹ Fieschi Catherine and Gaffney John. French think tanks in comparative perspective // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. P. 105–120.

довольно устойчивы в государствах с сильным гражданским обществом, как, например в Италии¹, где интеллектуальные сообщества выступают в роли форума выработки идей и площадки для дискуссий как внутри одной коалиции политических акторов, так в качестве места, где возможно обучение и обмен опытом, идеями, мнениями между представителями разных политических коалиций².

Сообщества профессионалов конкретной области знаний (*epistemic communities*) могут объединять по понятым профессиональным интересам и целям разработки правительственные программы в области определенных политик и оказывают влияние через профессиональные знания, опыт и способность сформулировать политические решения, понимание как изменить политику, чтобы достичь определенных целей. Объединение в данной форме и соответственно влияние через профессиональные компетенции и знания, например, распространено среди интеллектуальных сообществ, конкретнее аналитических центров уровня ЕС. Так, «Институт европейской политики в области окружающей среды видит своей миссией разработку, с одной стороны, научных исследований, а с другой — продвижение политики в области окружающей среды, основанной на аргументированной и доказательной позиции экспертов в области социальных и естественных наук»³. Другие примеры аналитических сообществ узкой специализации, на уровне — «Европейская сеть институтов исследования экономической политики при Центре изучения европейских политик или Центр исследований экономической политики, расположенный в Лондоне, со своей широкой европейской сетью экономистов»⁴.

Сообщества, основанные на использовании общего дискурса (*discourse communities*) развивают идею через ее обсуждение, через слова, через маркировку социальных процессов, придание им смыслов. Это мощный механизм влияния аналитических сообществ, т. к. приданье смыслов, заражение людей определенным дискурсом может менять отношение людей к тем или иным социальным явлениям. В этом случае происходит влияние на широкую публику, общество, или, по крайней мере, активную ее часть. Примерами такого влия-

¹ Lucarelli Sonia and Radaelli Claudio M. Italy: think tanks and the political system // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. P. 89–104.

² Ibid. P. 103.

³ Ullrich Heidi. European Union think tanks: generating ideas, analysis and debate // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. P. 63–64.

⁴ Ibid. P. 64.

ния являются дискурсы о «правах человека», «третьем секторе» или «модернизации». Дискурсы могут иметь локальное и глобальное значение. Более того, доминирующий или «гегемонный» дискурс может сосуществовать с альтернативным, которые поддерживаются разными дискурс-коалициями. Например, на глобальном уровне идея свободной торговли противостоит дискурс протекционистской национальной политики. И за каждым из них стоят глобальные и национальные интеллектуальные сообщества, которые его развивают и/или поддерживают.

Наконец, пятая форма самоорганизации – сообщества по продвижению и пропаганде идей и политических решений (*policy entrepreneurs*) как способ влияния аналитических сообществ единственен, когда условия среды не позволяют воспользоваться другими способами влияния. Аналитики предлагают свои идеи, дожидаясь того момента, когда они будут востребованы. Такие моменты часто возникают в связи с такими событиями как выборы и/или кризис¹. Примерами таких организаций в глобальном контексте являются Всемирная организация слепых или ЛГБТ-сообщество со своими аналитическими центрами и структурами, сосредоточенными не только на выработке политических рекомендаций в соответствующие направления публичной политики, но и на активную пропаганду идей и продвижение политических предложений.

По итогам проведенного авторами анализа можно сделать вывод о том, что аналогичные глобальным формы самоорганизации интеллектуальных и аналитических сообществ (и соответствующие им способы влияния) могут быть обнаружены и в российской практике.

Например, механизм создания сообществ выработки и реализации политики (*policy communities*) действовал в России в 1990-х гг.²

Другой пример, В. Игрунов и возглавляемый им центр ИГПИ долгое время был связан с партией «Яблоко» и продвигал свои идеи и предложения через фракцию этой партии в Государственной Думе РФ, т. е. строил и использовал коалиции с другими политическими акторами.

В качестве примера использования собственных специальных знаний и компетенций как способа влияния аналитических сообществ приведем историю создания Центра стратегических разработок Г. Грефа. Когда формировалась экономическая программа

¹ Kingdon. Указ соч. С. 14.

² Г. Сатаров, глава Фонда ИНДЕМ работал советником Президента Б. Ельцина; И. Задорин, руководитель Исследовательской группы ЦИРКОН, работал в Администрации президента РФ; после ухода из Администрации президента оба продолжили работать в своих центрах.

кандидата в Президенты РФ В. Путина в 1999 г., в этом участвовал целый ряд экономистов, которые получили экономическое образование в СССР и знали западные экономические теории. Они стали свидетелями кризиса плановой советской экономической системы и политики «шоковой терапии» в странах Восточной Европы. Таким образом, была признана их компетентность в области переходных экономик, перестройки старых институтов на рыночные рельсы. Другой пример сообщества профессионалов конкретной области знаний (epistemic communities) – НИУ ВШЭ и ряд институтов при нем, специализирующихся на образовательной политике, разрабатывали образовательную реформу в России и сейчас проводят исследования, разрабатывают конкретные рекомендации по образовательной политике, консультируют Министерство образования по проводящимся реформам.

Примером формирующихся сейчас (2012 г.) в России сообществ, основанных на использовании общего дискурса (discourse communities), являются интеллектуальные группы, комментирующие события вокруг массовых акций протesta в России 2011–2012 гг. Одна группа формируется вокруг идеи гражданского участия, выражения гражданской позиции, свободы собраний, мирного гражданского протеста. Ей противопоставлен дискурс, заданный властью – «нельзя раскачивать лодку», «они наймиты Запада, шакалят у посольства», «недопустим оранжевой революции». Причем продвигают эти идеи и дискурсы представители аналитических (и шире – интеллектуальных) сообществ. С одной стороны, например, М. Дмитриев, Б. Акунин, с другой – С. Кургинян, М. Леонтьев.

Сообщества по продвижению и пропаганде идей и политических решений (policy entrepreneurs) в России тоже есть. Например, идеологические аналитические центры (ИНСОР, пропагандирующий важность идеи демократии для России, Фонд «Либеральная миссия», последовательно много лет продвигающий идеи либерализма), пропагандисты идеи евразийства (А. Дугин), или консерватизма (М. Ремизов).

Виды интеллектуальных сообществ по характеру выполняемых функций

Напомним также, что мы обнаружили универсальные функции интеллектуальных сообществ, характерные для данного глобального феномена: проведение анализа проблем преимущественно по заказу, либо самостоятельно (policy expertise); формулирование предложений, которые могут быть использованы политиками и другими субъектами политического процесса в виде рекомендаций (policy advice);

а также продвижение интересов и инициативное продвижение новых идей (*advocacy*).

Аналогичные функции мы можем найти и в российском политическом пространстве деятельности интеллектуальных сообществ, те же, что они выполняют на глобальном. Более того, по преимущественному выполнению именно этих функций мы можем выделить сообщества экспертов, консультантов и аналитиков, соответственно выделенным выше функциям.

Данные сообщества имеют особые черты, которые позволяют отделить их друг от друга, у них не сложилось, может быть, общих сообществ, но сами представители этих сообществ отличаются от двух других. Это подтверждается тем, что говорил А. Салмин более 10 лет назад о политологическом сообществе: «Сложилось, на мой взгляд, как минимум, четыре группы политологов и, соответственно, четырьмя типа политологического знания и даже политологического поведения»¹. И обозначил эти группы следующим образом: академическая политология («университетская» и «теоретическая» политология), «политология советников», «политология советчиков» и «политические технологии».

Судя по собранной авторами информации, эти сообщества так и существуют как отдельные, но консолидированных сообществ не сложилось. Это люди, которые преимущественно выполняют определенную функцию: либо производят новые знания о социальной реальности (университетские, академические или knowledge acquirement сообщества); либо комментируют политические события («советчики», «комментаторы»); либо производят экспертизу и анализ проблем («советники», эксперты, policy experts); либо формулируют предложения и политические рекомендации, консультируют и сопровождают деятельность субъектов политики («политические технологии», консультанты, policy advisers); либо предлагают альтернативные идеи и политики, приводят их в общественных интересах (аналитики, advocacy tanks).

При этом как показывает наблюдение А. Салмина, проведенный авторами анализ и иные исследования глобальных интеллектуальных сообществ, практически все формы самоорганизации глобальных интеллектуальных сообществ представлены в России. Однако нет свидетельств присутствия на глобальном уровне сообщества «политических комментаторов», а по сравнению с

¹ Материалы Первого Всероссийского конгресса политологов, 17–18 февраля 1998 г., Москва // Информационный бюллетень Российской ассоциации политической науки. Осень 1998. № 2. URL: <http://www.rapn.ru/issue/inf2.htm>

1990-ми гг. в России появилось, пусть и небольшое, аналитическое сообщество. Этот вывод требует дальнейших исследований и научной разработки.

На представленной выше базе мы можем предложить условную схему позиционирования этих разных интеллектуальных сообществ, причем выстроив их по степени автономности и самостоятельности. Если эксперт точно выполняет поставленную заказчиком задачу — например, проанализировать, насколько российская партийная система отличается от системы с доминантной партией в Японии, то консультанты имеют чуть больше свободы, но действуют в рамках, заданных заказчиком, и не рискуют спорить с клиентом, чтобы не потерять заказ, и в основном решают задачи — как выиграть выборы, укрепить властное положение клиента или расширить его ресурсы. Это все равно довольно жесткий коридор возможностей. Аналитики — другая категория, т. к. они сами выбирают предмет деятельности, инструментарий исследования, формулируют выводы и их предлагают на рынок политических идей. Эти и другие отличия указанных групп или видов интеллектуальных сообществ иллюстрируются таблицей.

Для проведения различий между данными видами интеллектуальных сообществ обозначим отличительные характеристики каждого из них. Рассматриваемые сообщества имеют общие поведенческие модели (специфический вид деятельности сообществ); установки на отождествление себя с определенной профессиональной группой; особенности взаимоотношений с лицами, принимающими политико-управленческие решения (и социальными, политическими институтами); разделяемые этические принципы (см. таблицу 1).

Таблица 1

Виды интеллектуальных сообществ по степени их автономности

Характеристики	Эксперты	Консультанты	Аналитики
Вид деятельности	Проведение узко-профессиональных экспертиз (правовых, гражданских и т. п.)	Сопровождение деятельности заказчика (от постановки задачи до достижения необходимого заказчику результата)	Проведение прикладных исследований и разработок в форме политического анализа (policy analysis)
Референтные группы	Сообщества профессионалов (юристы, НГО и т. п.)	Сообщество бизнеса	Академическая и университетская среда, научное общество

Окончание табл. 1

Характеристики	Эксперты	Консультанты	Аналитики
Принципы взаимодействия с ЛПР и институтами	Преимущественно «контрактные» на основе декларируемой объективности продукта	Преимущественно «патрон-клиентские» и/или «потребительские» по отношению к другим институтам и сегментам общества	Преимущественно партнерские на основе автономии от всех сегментов общества
Представления о должной роли в обществе, ценности	«Функциональные», «профессиональные»	«Легитимирующие» статус-кво, «предпринимательские»	«Субъектные», «активистские», «гражданские»

Если первые две характеристики так или иначе связаны с деятельностью рассматриваемых сообществ, то последние две следует рассматривать скорее в качестве их «пределных установок», т. е. как декларации, представления, а также принципы и ценности, к соблюдению которых с той или иной степенью успешности стремятся данные сообщества. Комментариев также требует последняя характеристика. О представлениях аналитических сообществ о должной роли в обществе, их ценностных установках уже говорилось выше. Эксперты придерживаются скорее «функциональных» установок, т. е. ориентированы на выполнение своей задачи, функции и видят в этом определенную пользу для общества, при этом придерживаются «профессиональной этики». Установки консультантов скорее направлены на поддержание стабильности существующей социально-политической системы, легитимацию сложившихся социально-политических отношений, при этом доминирует «предпринимательская этика» максимизации прибыли за сделанную работу.

В таблице рассматриваемые виды сообществ выстроены по степени их автономности от тех субъектов, с которыми они взаимодействуют, главным образом, заказчика вырабатываемого ими интеллектуального продукта. Утверждается, что эксперты обладают сравнительно минимальной автономией, чем консультанты и аналитики, консультанты — средней, а аналитики — наиболее автономное сообщество из трех представленных.

Фокус настоящего исследования на аналитические сообщества, в том числе определяется и тем, что они обладают сравнительно большей автономией, чем эксперты и консультанты.

Итак, представители аналитических сообществ занимаются проведением прикладных исследований и разработок в форме полити-

ческого анализа (policy analysis), который состоит из комплекса аналитических процедур и позволяет получить разностороннее видение социальной проблемы и способов ее решения, а также позволяет предложить лицам, принимающим решения, рекомендации, оптимизирующие эффективность управленческих действий. «Референтной группой» аналитических сообществ (скорее генетически и исторически, чем по настоящему отождествлению себя) являются университетские и академические среды. Взаимоотношения с лицами, принимающими решения, и политическими институтами аналитические сообщества стремятся выстраивать на принципах партнерства и собственной автономии (в основе которой лежит ресурсная автономия). Представители аналитических сообществ разделяют представления о своей роли в политике и обществе в качестве автономных и влиятельных субъектов политики (политических акторов). При этом в поведении проявляются предельные установки на «гражданскую этику», деятельность в интересах общества в целом (public interest) для достижения блага всех (public good).

По этим характеристикам аналитические сообщества отличаются не только от других социальных групп, но и близких профессиональных сообществ: экспертов и консультантов (см. таблицу 1).

Однако аналитические сообщества также неоднородны — по крайней мере можно выделить несколько форм их организации.

По опыту исследований аналитических центров и сообществ России можно сделать вывод, что формирование аналитических сообществ происходит по нескольким основаниям, в том числе вокруг места постоянных собраний представителей сообщества, либо вокруг уникальной личности выдающегося аналитика, создающего свою научную школу, либо в рамках аналитических центров, институтов и организаций. Обобщая эти способы самоорганизации, их можно назвать «аналитическими площадками», неформальные интеллектуальные группы и аналитические структуры, соответственно. А сами площадки могут выступать как форма жизни сообщества.

Приведем несколько примеров таких площадок, чтобы проиллюстрировать эти формы.

Аналитическая площадка¹ возникает там, где регулярно проводятся семинары и/или конференции, научные мероприятия и события, как семинар «Полития», «Ходорковские чтения», «Клуб

¹ Аналитические площадки — места концентрации интеллектуальной социальной, экономической и политической мысли, где проводятся постоянные мероприятия (семинары, конференции и т. п.) с участием представителей академических и научных структур, аналитических центров, центров публичной политики, политиков, бизнесменов, журналистов.

4-го ноября» и др. (см. таблицу 2). Важно учитывать, что аналитические площадки, существующие в современной России, очень разные: и по способу самоорганизации, и по участникам, и по результатам их деятельности. При этом, будучи площадками обсуждения политических вопросов, они не могут оставаться «нейтральными» к текущему политическому процессу, поэтому, как бы они себя не позиционировали, объективно, по содержанию итогового аналитического продукта их деятельности, они либо работают на поддержку существующего политического порядка, либо выступают с его критикой и предлагают альтернативы. Исходя из этого, все многообразие аналитических площадок, дискутирующих о состоянии и перспективах публичной политики в России, можно условно подразделить на два больших кластера. Первый — это те, которые работают на укрепление («консервацию») действующих политических институтов (действующих институтов исполнительной власти, действующих представительных органов, партийной системы и в целом системы отношений между политическими акторами). Контекст обсуждения на этих площадках, даже если на них звучат предложения об изменениях, нацелен на укрепление действующих институтов. Второй кластер — это такие площадки, которые видят системные проблемы и предлагают перестройку действующих институтов, поэтому предлагают альтернативы сложившейся политической системе.

Таким образом, на основе этого разделения, существующие в современной России аналитические площадки можно представить в виде следующей таблицы.

Таблица 2

Виды аналитических площадок в современной России

Закрепляющие действующие политические институты (консервативные)		Предлагающие альтернативы действующим политическим институтам (альтернативные)		
«консерваторы» и «почвенники»	«государственники»	«прогрессисты»	«либералы» — «западники»	«социалисты» и «коммунисты»
Серафимовский клуб Русский архипелаг Консервативный пресс-клуб Агентство политических новостей Международное евразийское движение	Издательство «Европа» Семинары ОПРФ Клуб «4-го ноября» Клуб социально-консервативной политики ЕР Kreml.org	Politcom.ru Семинары в ГУ-ВШЭ Семинар «Полития» Орес.ru Школа культурной политики	Семинары центра Карнеги «Ходорковские чтения» Клуб 2015 Семинары Фонда «Лiberальная миссия»	Семинары Фонда Горбачева ООО «Российские ученые социалистической ориентации» ООПД «Альтернативы»

Окончание табл. 2

Закрепляющие действующие политические институты (консервативные)		Предлагающие альтернативы действующим политическим институтам (альтернативные)		
«консерваторы» и «почвенники»	«государственники»	«прогрессисты»	«либералы» — «западники»	«социалисты» и «коммунисты»
Центр Курганина	Liberty.ru Институт «Справедливый мир»			Социалистическое сопротивление Комитета за Рабочий Интернационал

Кроме проведенных форм самоорганизации аналитических сообществ существуют и другие. Например, когда аналитические сообщества в сфере публичной политики формируются вокруг ведущих ученых и авторитетных обществоведов, родоначальников «научных школ»: «Школа Салмина» (С. Каспэ, К. Коктыш); «Методологии» (П. Щедровицкий); «Школа прогностики» (И. Бестужев-Лада); «Школа Дилигенского» (В. Шейнис, А. Зудин, И. Семененко, К. Холдковский). Либо аналитики собираются в неформальные интеллектуальные группы: «Либертиум» (Б. Львин, Г. Сапов, А. Илларионов); «Консерваторы» (М. Ремизов, К. Крылов, Е. Холмогоров); «Евразийцы» (А. Дугин); «“Горбачевские” “либералы”» (Г. Шахназаров, Ю. Красин, Д. Фурман, Б. Кувалдин); «Сеть ИГПИ» (В. Игрунов, В. Гельман, С. Рыженков).

Примерами более структурированных форм организации аналитических сообществ могут служить: *аналитические центры*¹ (Московский центр Карнеги, Центр стратегических разработок, Центр политических технологий, Фонд эффективной политики, Фонд ИНДЕМ и др.); *центры публичной политики*² (Санкт-Петербургский центр «Стратегия», Экспертный институт РСПП, Комиссии Обще-

¹ Аналитические центры — это автономные организации, которые занимаются прикладными исследованиями и разработками, ориентированные на научность и объективность, включены в политический процесс и производят междисциплинарный, не всегда открытый интеллектуальный продукт.

² Центры публичной политики — это организации (чаще некоммерческие), которые включены в публичный политический процесс, занимаются защитой и продвижением интересов (advocacy work) плохо организованных сообществ и для этого производят общедоступный публичный интеллектуальный продукт.

ственной палаты РФ, Фонд Сороса и др.); *традиционные научно-исследовательские организации*¹ (например, Институт социологии РАН), *аналитические структуры при правительстве, парламенте и других органах государственной власти*².

Таким образом, исследование показало, что мы можем найти универсальные или глобальные формы самоорганизации интеллектуальных сообществ и на национальном уровне, в частности в России. Предварительный вывод — требующий верификации в дальнейших исследованиях — Россия вписывается в глобальные тренды развития интеллектуальных и аналитических сообществ, но медленно, что не удивительно в силу ухудшившихся условий и факторов развития интеллектуальных сообществ. Это ухудшение привело к созданию неблагоприятной «внешней среды» 2000-х гг. функционирования и развития интеллектуальных сообществ.

Однако если сравнивать саму интеллектуальную среду, то она достаточно развита и продвинута. Понять политические феномены проще всего сравнивая их с наиболее близким в других странах. А по уровню развитости интеллектуальной среды, по структуре организаций интеллектуального пространства, характеру деятельности аналитических сообществ наиболее близким для России является немецкое интеллектуальное сообщество, поскольку в Германии также как в России: довольно сильны академические институты и университетские аналитические центры, традиции государственного финансирования аналитических исследований и разработок, слабы традиции благотворительности и филантропии, преобладают неформальные контакты в треугольнике «академики — аналитики — политические элиты» над формальными, не развита «система вращающихся дверей», есть проблемы нехватки policy relevant, стратегических, прикладных, а не академических исследований, и одновременно потребности быть audience-oriented, работать на стыке policy advice & policy consulting, policy & politics; проявляется тенденция за научностью скрывать гражданскую позицию и конкретные рекомендации³.

¹ Традиционные научно-исследовательские организации — это независимые от политики академические структуры, которые производят фундаментальные научные исследования и разработки, обладающие рядом признаков, а именно — академичность, долговременная актуальность, специализация, монодисциплинарность.

² Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Фабрики мысли» и центры публичной политики как субъекты экспертного обеспечения политики // Полития. 2008. № 4. С. 139–152.

³ Tbusnert M. Think Tanks in Germany // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. P. 71–88.

Поскольку между российскими и немецкими аналитическими сообществами так много общего, интересно посмотреть, насколько характер выполняемых функций российский аналитических сообществ похож на функции и влиятельность аналитических сообществ Германии (см. таблицу 3).

Таблица 3

**Оценка политического влияния (воздействия)
аналитических сообществ Германии**

Типы аналитических сообществ и центров	Формулирование проблем и повестки дня публичной политики	Выбор стратегий политического действия	Реализация принятых политических решений
Академические	**	**	**
Контрактные	*	**	***
Центры защиты общественных интересов	***	*	
Партийные	***	**	**

Источник: T bunert Martin. Think tanks in Germany // Stone D., Denham A. (eds.). Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. Manchester University Press, 2004. P. 85.

Результаты анализа данных, представленных в таблице, позволяют сделать вывод, что академические аналитические сообщества и центры Германии оказывают одинаковое влияния при формулировании проблем и повестки дня публичной политики, выбора стратегий политического действия и реализации принятых политических решений. При этом влияние этих центров на всех трех стадиях политического процесса оценивается как среднее. Влияние контрактных центров увеличивается в зависимости от перехода от первой ко второй и третьей стадии и достигает максимального влияния на последнем этапе — реализации принятых политических решений. Центры влияния в общественных интересах (advocacy institutes) и партийные центры, наоборот, наибольшее влияние оказывают на самой первой стадии — формулирования проблем и повестки дня публичной политики.

Нам представляется, что именно первая стадия требует как больше усилий, так и свободы, креативности, наконец, автономии и самостоятельности, что соответствует ранее выявленным признакам политической субъектности. Поэтому данная схема позволяет выявить общую закономерность: с повышением автономии аналитических сообществ, повышаются возможности для влияния на первой стадии политического процесса, когда собственно учитываются интересы в повестке дня и закладываются альтернативы решения политических проблем.

ГЛАВА 2.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

АНАЛИЗ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ

В 2011 г. академическое сообщество в области анализа публичной политики (policy analysis) праздновало шестидесятилетие с момента выхода книги «Политические науки», под редакцией Лассуэла и Лернера, которая, по мнению многих, заложила основания анализа публичной политики как академической дисциплины.

В новаторской главе Лассуэла 1951 г. термин «анализ публичной политики» получил нормативное определение. Помимо прочего, он был определен как отдельная академическая дисциплина, задача которой не только соблюдать, но и развивать и продвигать либеральные ценности, демократию, благосостояние человека и человеческое достоинство. В этом смысле политический анализ (policy analysis) является плодом периода после Второй мировой войны и основывается на ценностях либеральной демократии в том виде, в каком они развивались на Западе.

Анализ публичной политики эволюционировал во многих направлениях. Развиваясь в различных исторических и социальных контекстах, он приобрел целый ряд функций. Однако, среди проблем, сохраняющихся в повестке дня, остается вопрос взаимосвязи между анализом публичной политики и демократией. Ранее исследователи¹ подчеркивали различные аспекты взаимосвязи между анализом

¹ См.: Проблемы теории в анализе публичной политики / под ред. Грегга Ф.М. Лексингтон; Массачусетс; Торонто; Лондон: Lexington Books, 1976; Вилдавски Аарон. Будущее Школы публичной политики // Общественный интерес. 1985. № 79; Эми Дуглас Дж. Может ли анализ публичной политики быть этическим / ред. Ф. Фишер, Д. Форестер // Противостояние ценностей в политическом анализе. Научные публикации. Т. 14. Научные ежегодники «Политика и государственная политика». С. 2–45 (в пер. на хорватский язык: Može li policy analiza biti etična, Politička misao / пер. Ivan Grdešić. 1987. 25 (4). Р. 41–56); Пал Л. Анализ государственной политики, Methuen Publications, Торонто, Нью-Йорк, Лондон, Сидней, Окланд. Маджоне Джондоменико. До-

публичной политики и политикой. В этом контексте они в первую очередь сосредоточивали свое внимание на политике в рамках национальных границ. В последнее время исследователи признают, что анализ публичной политики должен адаптироваться к процессам глобализации, учитывая при этом новое постмодернистское понимание политики и демократии¹. Однако роль анализа публичной политики в развитии либеральной демократии и распространении либерального капитализма в течение последних двадцати с небольшим лет обсуждалась значительно менее широко. Целью данной статьи является восполнение этого пробела. Мы рассмотрим влияние на развитие анализа публичной политики двух недавних крупных политических процессов — последней волны глобализации² и последней (третьей) волны демократизации³. В рамках этого мы рассмотрим взаимоотношения между знанием, контекстом и участием на примере группы посткоммунистических европейских стран. Таким образом, данную статью можно считать вкладом в контекстуально ориентированный подход к анализу публичной политики⁴.

казательства, аргументы и убеждения в политическом процессе; Нью-Хейвен; Лондон, Yale University Press. 1987; 1989; Хоппе Роберт. Анализ публичной политики, наука и политика: От «говорить власти правду» к «создавать науку совместно» // Наука и публичная политика. 1999. 26 (3).

¹ См.: Уэйн П. Государственная политика: Введение в теорию и практику анализа государственной политики. 1995; Мартен Х. Публичная политика без государства? Анализ публичной политики и институционального вакуума // Политические науки. 2003. 36 (2); Пал Л.. За пределами анализа публичной политики. Государственное управление в условиях кризиса. Австралия, Канада, Мексика, Сингапур, Испания, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты. Томсон-Нельсон, 2006.

² См.: Шоу М. Теория глобального государства. Глобальность как незавершенная революция. Кэмбридж, Cambridge University Press, 2000; Холден Б. (ред.). Глобальная демократия. Key Debates. Лондон; Нью-Йорк, Routledge, 2000; Андерсон Д. (ред.). Транснациональная демократия. Политические пространства и границы. Лондон; Нью-Йорк, Рутледж, 2002; по политической глобализации см.: Оугаард Мортен в книге: Ричард Хигготт (ред.) На пути к глобальной политике. Лондон; Нью-Йорк, Routledge, 2002.

³ Считается, что третья волна демократизации началась с переворота в Португалии в 1974 г. Затем она перекинулась в Грецию и Испанию и продолжилась в виде волны демократизации в ряде стран Латинской Америки, где различными способами распались военные режимы. По всей видимости, она завершилась в «эффектом регионального домино» в Восточной Европе в конце 1980 — начале 1990-х гг. Данная статья концентрируется на восточноевропейских странах.

⁴ См.: Торгесон Д. Контекстная ориентация в политическом анализе: Вклад Гарольда Д. Лассуэлла. Политические науки, 1985; Торгесон Д. Между

Главный тезис состоит в том, что группа посткоммунистических стран, вовлеченных в последнюю волну демократизации и европейской интеграции (рассматриваемых как часть глобализационных процессов) преимущественно управлялись западными странами и межправительственными организациями с доминированием Запада. В связи с этим анализ публичной политики служил в первую очередь инструментом для вертикального нисходящего направления мониторинга и контроля над трансформацией посткоммунистических стран. В данной ситуации анализу публичной политики не хватало как контекстуализации, так и партиципаторности. Он выполнял преимущественно технократическую функцию, косвенным образом обслуживая межправительственные организации, ориентированные на распространение предпочитаемой ими западной модели капитализма и демократии.

Мы сначала сделаем краткий обзор основной дискуссии по вопросам взаимосвязи между знанием (технократической, рациональной ипостасью анализа публичной политики), политикой и участником, принимая во внимание контекст анализа публичной политики. В следующем разделе будут рассмотрены изменения современного определения анализа публичной политики в постмодернистском контексте последней волны глобализации (в данном случае европейские интеграционные процессы рассматриваются как часть более широкого процесса глобализации). Затем будут представлены особенности анализа публичной политики в контексте международного вертикального и нисходящего направления распространения либерального капитализма и либеральной демократии, в том числе в рамках концепции нового государственного управления (the New Public Management) в посткоммунистических странах. В заключение будут сделаны выводы.

Контекстуальность и различные функции анализа публичной политики

Роль анализа публичной политики в более широком социальном контексте была рассмотрена в современных исследованиях по анализу публичной политики (в том виде, в каком он развивался в рамках современного политического процесса и современного понимания

знанием и политикой: Три лика политического анализа. Политические науки, 1986; Лассуэлл Г.Д. Мировая политика и личная незащищенность. Нью-Йорк: Free Press, 1965; Лассуэлл Г.Д. Власть и личность. Нью-Йорк: Viking, 1966; Лассуэлл Г.Д. Новые концепции политических наук. Политические науки, 1970. 1 (1).

государства) в действительно критическом ключе. В рамках дискуссии, возникшей сразу после появления анализа публичной политики как академической дисциплины, обсуждалось соотношение его трех основных функций/иностасий. В то время как знание (рациональный, технократический аспект анализа публичной политики) подвергался критике как слишком «узкий» подход, акцент на партиципаторных качествах анализа публичной политики все чаще объединялся сознательным развитием внимания к контексту анализа публичной политики.

Можно сказать, что первые размышления о сути анализа публичной политики включали в себя дискуссии о следующих трех его аспектах: экспертное знание; нормативное / идеологическое измерение анализа публичной политики; взаимосвязь анализа публичной политики с другими акторами политических процессов. В этих рамках Торгерсон (1986) выделил три ипостаси политического анализа. Первая ипостась — технократическая. Она связана с идущим из Просвещения представлением о рациональной цивилизации. Акцент на знании, доведенный до крайности, ведет к представлению о том, что политика может быть заменена знанием, наукой. Вторая ипостась также укоренена в философии Просвещения, но связана, прежде всего, с его утопической перспективой «упорядоченного прогресса рациональной цивилизации»¹. В рамках этого подхода анализ публичной политики может стать объектом злоупотребления в политических интересах. Ссылаясь на Лоуренса Х. Трайба², Торгерсон предупреждает: «Преданность разуму из-за его кажущейся объективности превращается в неосознанное предательство: технократический стиль и образность становятся частью политической риторики; под знаменем разума выдвигаются иррациональные требования и ожидания»³. В этой ипостаси анализа публичной политики, политика подавляет знание. Третья ипостась анализа публичной политики может заключаться в «потенциальной возможности взаимоотношений, в которых политика и знание больше не являются смертельны-

¹ Торгесон Д. Между знанием и политикой: Три лика политического анализа // Политические науки. 1986. С. 33–59.

² Лоуренс Х. Трайб. Политическая наука: анализ или идеология? // Философия и государственные дела. 1972. № 2. С. 66–110; Лоуренс Х. Трайб. Технология оценивания и дальнейшая прерывность: пределы инструментальной рациональности // Юридическое обозрение Южной Калифорнии. 1972–1973. № 46. С. 617–660.

³ Торгесон Д. Между знанием и политикой: Три лика политического анализа // Политические науки. 1986.

ми антагонистами»¹. В данном случае предполагается, что технократические тенденции преодолеваются не только знанием *общества*, но и знанием *в обществе* — не только при помощи методологического постпозитивистского направления, но и укорененностью в партиципаторном политическом процессе, который включает в себя помимо прочего участие акторов, не являющихся экспертами, но имеющих право голоса в определении конкретного политического курса.

Еще до последней волны менеджеризма и, в частности, передачи бизнес-управленческой логики государственному сектору (Концепция Нового государственного менеджмента), Лассуэл предотвратил от слияния технократических тенденций политического анализа с узкоуправленческой направленностью, что приводит к «бюрократизму»². Для Лассуэла «бюрократизм» был (наряду с угрозой «олигархии») частью двойной угрозы анализу публичной политики демократии. Для автономности анализа публичной политики решающее значение имеют ориентация на контекстуализацию и на партиципаторность.

Контекстуализация предполагает не только включенность политического анализа в политический процесс, но также делает возможным политический анализ *политического процесса*. Эта ориентированность касается не только более широкого социального воздействия политических курсов. Она также включает в себя непрерывное расширение и закрепление знания о более широком поле — «тотальной конфигурации» (*total configuration*)³, объединяющей элементы созданного аналитиками публичной политики понятия целостности⁴, и рассмотрение этой тотальной конфигурации в качестве одновременно объекта и контекста анализа. Внимание к «целому» предполагает также внимание к временному измерению (изменяющийся контекст), что подразумевает динамическое фокусирование, в том числе интерес аналитиков к истории. Лассуэл считал, что «контекстуальный принцип» может позволить избежать шор идеологии⁵.

Ориентация на партиципаторность была весьма неоднородной, хотя она и не выходила за рамки «анализа публичной политики демократии». Основной упор делается на участии анализа публичной политики в реальных политических процессах и в использовании

¹ Там же.

² Лассуэлл Г.Д. Предварительный просмотр политических наук. Нью-Йорк, American Elsevier Publishing Company, Inc., 1971. С. 119–120.

³ Лассуэлл Г.Д. Мировая политика и личная незащищенность. Нью-Йорк: Free Press, 1965. С. 19.

⁴ Там же. С. 16.

⁵ Лассуэлл Г.Д. Власть и личность. Нью-Йорк: Viking, 1966. С. 22.

технологий, позволяющих вовлечь политических акторов в исследовательский процесс¹. Последнее в реальности означает, что политические акторы имеют право голоса в процессе поиска оптимальных решений в отношении политического курса. В отличие от анализа публичной политики тирании, где упор делается преимущественно на политические элиты, и беспомощного анализа публичной политики, претендующего на свободу от ценностей, из-за чего он малоэффективен для решения реальных проблем, анализ публичной политики демократии включает в себя два основных направления: либеральное и партиципаторное. Либеральное направление подчеркивает рациональность и прагматизм. Некоторые авторы считают, что анализ публичной политики должен согласовываться с преобладающими властными элитами (т. е. должен соответствовать потребностям и соответствующим интересам властных структур). Другие авторы (например, Палумбо и Нахмиас) считали, что анализ публичной политики должен служить власти, но учитывая факт *плорализма* власти. Пэррис, Рэйнолдс и ряд других авторов считали, что качественный анализ публичной политики заключается в «очищении» от идеологий при помощи их рационализации, делая более явным тот факт, что борьба между идеологиями является борьбой интересов. Партиципаторные модели основываются не только на рациональности, но также на демократическом участии, консенсусе и общественном интересе. Некоторые авторы (например, Пэйтман) выступают за прямую демократию, в то время как другие (Барбер) видят в анализе публичной политики катализатор демократизации и площадку для свободной дискуссии. В отношении того, какой точки зрения придерживался Лассуэлл, до сих пор ведутся споры, хотя он высказывался в пользу партиципаторного анализа публичной политики. Среди аргументов против его партиципаторной ориентации приводят тезис о том, что его семинар по принятию решений был на самом деле элитистским.

Последняя волна глобализации привела к необходимости выработки трех новых определений анализа публичной политики. Анализ публичной политики должен: 1) отражать постоянно меняющийся «предмет исследования», 2) пересмотреть определение самого себя для того, чтобы иметь возможность теоретически и концептуально осознать меняющиеся (глобализирующиеся) политические процессы и 3) отражать свою собственную контекстуализацию и связь с реальными политическими процессами, принимая во внимание историческую динамику.

¹ См.: Торгесон Д. Контекстная ориентация в политическом анализе: Вклад Гарольда Д. Лассуэлла // Политические науки. 1985; Хоппе Р. Анализ публичной политики, наука и политика: От «говорить власти правду» к «создавать науку совместно» // Наука и публичная политика. 1999. 26 (3).

Пересмотр понятия анализа публичной политики в контексте последней волны глобализации

Существуют две основные детерминанты раннего этапа развития анализа публичной политики. Во-первых, анализ публичной политики разрабатывался в контексте современного государства XX в. (в Европе это были в первую очередь национальные государства). Его интерес к путям развития в других странах был подчинен интересам внешней и оборонной политики государственных элит. Во-вторых, анализ публичной политики первоначально был призван «доносить истину» до властей национальных государств. Определение анализа публичной политики Данна¹, основанное на созданной Лассуэлом новой дисциплине, подчеркивало тот факт, что анализ публичной политики является прикладной социальной наукой, которая использует разнообразные методы исследования и аргументации в процессе производства информации, относящейся к политическому полю, с целью их использования в политических установках для решения политических проблем. Хотя этот метод определения анализа публичной политики, как может показаться, подчеркивает, прежде всего, анализ, проводимый для лиц, принимающих решения, сам Данн дистанцировался от такого понимания. В действительности он открыто поставил вопрос: «Если политический анализ является производством знания для практических целей, чьи цели им обслуживаются?»²

Этот вопрос по-прежнему актуален, хотя в контексте последней волны глобализации произошел ряд изменений политической конфигурации. Конечно, национальные государства продолжают оставаться важными, а в некоторых аспектах все более важными акторами в координации публичной политики в области транснационального (глобального и регионального) управления. Тем не менее, вмешательство новых акторов по-новому воздействует как на национальную политику, так и на определение политических курсов на международном и наднациональном (например, ЕС) уровнях. Хаджер описал несколько моделей этих изменений, показывающих не только то, что взаимоотношения между неправительственными и государственными акторами стали более разнообразным, но и то, что национальные правительства (национальные государства) уже не играют исключи-

¹ Данн У. Анализ публичной политики. 2-е изд. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, Нью-Джерси. 1994. С. XIII–XIV, 1–2 (впервые опубликована в 1981 г.).

² Там же.

тельную роль в разработке и осуществлении политических курсов¹. Речь идет не только о том, что международные неправительственные организации могут эффективно бросать вызов легитимно сформулированным национальным политическим курсам, а наднациональная публичная политика (например, директивы ЕС) является обязательной для национальных государств — участников европейской интеграции. Публичные политики стран — членов ЕС могут быть даже насилием приведены в соответствие с наднациональным публичным политическим курсом, не созданным в рамках демократического процесса выработки политических решений (например, в наднациональном суде)². В описанных (постмодернистских) условиях необходимо заново определить суть анализа публичной политики. Новое определение Хаджера отвечает на вопрос о том, как должен вести анализ публичной политики в контексте последней волны глобализации, развивая при этом свою партиципаторную ориентированность и постпозитивистскую методологическую направленность.

В соответствии с представлениями о делиберативной демократии, Хаджер определяет делиберативный анализ публичной политики как «варьированный поиск понимания общества с целью облегчить реализацию содержательных и легитимных политических решений, принятых путем коллективного согласования и направленных на улучшение качества жизни общества». Это определение подчеркивает необходимость использования различных методов и интерактивного обсуждения в качестве отправной точки для анализа публичной политики. Согласно этому пониманию, основная задача анализа публичной политики — помочь расширить возможности для содержательного и политически эффективного обсуждения политических проблем. Таким образом, анализ публичной политики призван помочь выделить, «что является содержательным вмешательством в общество». Данная концепция анализа публичной политики также рассматривает вопрос легитимности.

Однако приведенный выше обзор пересмотра определения анализа публичной политики, сделанный в рамках академической дисциплины, не вполне соответствует реальной практике анализа публичной политики в условиях растущей глобализации политического контекста.

¹ Хаджер М. Публичная политика без государства? Анализ публичной политики и институционального вакуума // Политические науки. 2003. № 36 (2). С. 175–179.

² В качестве примера можно привести законодательство ЕС, определяемое решениями Европейского суда. После того, как Европейский суд принимает то или иное решение, суды стран — членов ЕС обязаны в аналогичных ситуациях принимать такое же решение.

Анализ публичной политики как инструмент распространения либеральной демократии и либерального капитализма

Одной из характеристик все более глобализирующейся политики стало расширение международного сотрудничества в области публичной политики со времен Второй мировой войны¹. Увлечение социальными индикаторами², начавшееся в США, тесно связано с этим явлением и получает все более широкое распространение. Однако это не единственный способ использования анализа публичной политики в международном контексте. Анализ публичной политики продолжает приобретать все новые функции, особенно в контексте последней волны демократизации и распространения капиталистической экономики.

Есть, по крайней мере, три функции, которые анализ публичной политики может выполнять и выполняет в этих процессах: а) инструмент получения политической информации; б) внешний (международный) мониторинг и контроль; и в) промежуточная, совещательная роль в поддержке демократических процессов. В ситуациях глубокой экономической и политической трансформации (особенно в последние два десятилетия), анализ публичной политики преимущественно использовался в качестве инструмента международного или наднационального мониторинга и контроля. Определение показателей и схем, вертикальный и нисходящий направленный мониторинг и контроль со стороны межправительственных организаций, а также (в случае стран — участниц процессов европейской интеграции) со стороны Европейских сообществ / учреждений Европейского союза (в частности, Европейской комиссии) стали обычным явлением. Эти процессы также были тесно связаны как с экономическими (введение рыночной экономики и открытие национальных рынков для глобального пространства), так и с политическими условиями (соответствие кrite-

¹ Сотрудничество в области публичной политики является актом добровольного сотрудничества, где различные государства работают вместе на единую цель публичной политики, которая может быть эффективно реализована на практике. Однако в реальности этот тип международных процессов можно рассматривать как континуум. Более подробно см.: The Open Method of Coordination: A View from Slovenia / ed. Fink-Hafner D. Ljubljana, Založba FDV, 2010.

² Социальные индикаторы внесли изменения в разработанные ранее экономические показатели и стали широко использоваться международными организациями для оценки социальных условий и трендов после Второй мировой войны. Подробнее см.: Парсонс. Указ. соч. С. 415–418.

риям либеральной демократии, внедрение в национальное публичное администрирование заимствованных у бизнеса подходов и методов).

Распространение либеральной демократии и политическая обусловленность

Распространение либеральной демократии часто называют «продвижением демократии». Этот процесс шел по направлению от Запада к менее развитым странам мира. В ходе перехода к демократии в посткоммунистических странах, он включал в себя различные программы международных институтов, таких как Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, а также Европейского союза и отдельных западных стран (например, США и Германии). Это были программы прямой поддержки, предусматривавшие выполнение ряда требований (они предназначались для национальных правительств) и/или программы косвенной поддержки демократии, которые в результате помогли созданию в этих странах неправительственного сектора.

ЕС проводил «аутсорсинг» докладов о прогрессе той или иной страны в деле выполнения условий ЕС по продвижению на пути к европейской интеграции. Когда Европейская комиссия готовит свои доклады, оценивающие выполнение странами Копенгагенских критериев и любых других дополнительных политических критериев, она опирается на результаты последних докладов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совета Европы (СЕ) и, в частности, Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ). Отрицательные отчеты МТБЮ в отношении неспособности той или иной страны сотрудничать с судом по вопросу поимки военных преступников могут быть решающими для определения политического курса ЕС в отношении этой страны и ее перспектив в процессах европейской интеграции. Фактически как экономические¹, так и политические санкции применяются за несоблюдение критериев. Позднее в политических условиях все большее

¹ Например, в 1990-е гг. помочь в рамках программы PHARE предоставилась лишь странам, добившимся успехов на пути перехода к демократии. ЕС приостановил предоставление помощи Румынии после того, как правительство жестко подавило прошедшие после выборов демонстрации. То же самое произошло с Югославией в 1991 г., когда вслед за отделением Словении и Хорватии там вспыхнула война, и с Хорватией в 1995 г. в ответ на военное наступление с целью установить контроль хорватского правительства над управляемой сербами Сербской краиной. (Sedelmeier U. Enlargement: From Rules for Accession to a Policy towards Europe // Policy-Making in the European Union / eds. Wallace H., Pollack M.A., Alasdair R. Young. Sixth Edition, Oxford, New York, Oxford University Press, 2010. P. 401–430).

место стали занимать дополнительные требования в отношении конкретных направлений публичной политики¹. Был введен дополнительный период мониторинга, прежде чем страна могла стать полноценным членом ЕС².

Распространение либерального капитализма и экономическая обусловленность

Идеология Вашингтонского консенсуса, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (совместно с ЕБРР и Европейским инвестиционным банком) оказывали экономическое давление на посткоммунистические страны, толкая их в сторону либерализации экономики и сокращения участия государства в защите отечественной экономики от последствий интернационализации.

Экономические условия для вступления в процесс европейской интеграции также стали механизмом распространения либерального капитализма. ЕС ожидал приватизации, функционирующей рыночной экономики, открытия национальных экономик для иностранного капитала и в то же время настаивал на отсрочке открытия западных рынков труда для работников новых стран. Мониторинг и контроль все чаще приводил к санкциям за несоблюдение критериев. В этих процессах Европейская комиссия использовала оценки и аналитические материалы Всемирного банка, МВФ и Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций.

¹ Тимминс Г., Йович Д. Введение: Следующая волна расширения. Журнал Южной Европы и Балкан. 2006. № 8 (1), 1–5; Траунер Ф. От обусловленности членства к политике обусловленности: Внешнее управление ЕС в Юго-Восточной Европе. Журнал европейской публичной политики. 2009. С. 16.

² Договоры о вступлении в ЕС Болгарии и Румынии (2005) включали защитные оговорки, в соответствии с которыми Еврокомиссия имела право в течение трех лет вслед за вступлением этих стран в ЕС применять защитные меры в случае обнаружения серьезных нарушений в трех областях коммунистического права: экономика; международный рынок; внутренние дела и юстиция. Введение защитных мер может выражаться в приостановлении представления средств из европейских фондов или запрета на экспорт сельскохозяйственной продукции (Trauner F. Post-accession Compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a Comparative Perspective // eds. Schimmelfennig F., Trauner F. Post-accession Compliance in the EU's New Member States, European Integration online Papers (EIoP), 2009b. Special Issue 2. Vol. 13. Art. 21: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>, date accessed 10 December 2010. Ожидается, что при вступлении Хорватии в ЕС будет использоваться такой же механизм.

Чем больше экономических и финансовых проблем имела та или иная страна, тем радикальнее она реализовывала предлагаемые из-за рубежа модели¹. Более того, чем более нестабильна в экономическом и финансовом плане была та или иная страна, тем более существенное влияние внешние факторы оказывали как на внутренние экономические реформы, так и на взаимоотношения национальных политических институтов. Дело в том, что исполнительная власть, находясь под непосредственным давлением внешних факторов, пыталась получить больше власти за счет как законодательной ветви власти, так и консультаций с группами интересов, в частности профсоюзами.

Кроме того, страны, активно вовлеченные в процессы европейской интеграции, находились под пристальным мониторингом. На них оказывалось жесткое давление с целью заставить их провести внутренние экономические и социальные реформы. Условия членства в ЕС включают продвигаемые Европейским союзом приватизацию и экономические правила, выходящие за рамки собственно *acquis communautaire*². Эти условия в итоге стали эффективным инструментом давления, приведшим к появлению в Восточной Европе своего рода неолиберализма. Тем не менее, попытки Евросоюза внедрить международное и транснациональное измерения демократической капиталистической модели во внутреннюю политику стран-кандидатов сдерживалось внутренними факторами. Боль и Гресковиц различают три типа капитализма в странах Центральной и Восточной Европы, в зависимости от степени протекционистского вовлечения государства в процесс соединения национальной экономики с мировой: неолиберальный тип в странах Балтии (Эстония, Латвия и Литва); адаптированный к местным реалиям (*embedded*) неолиберальный тип в странах «Вышеградской четверки» (Чехия, Словакия, Венгрия и Польша); неокорпоративистский тип в Словении. Именно по этой

¹ Мандел Д. Социальное партнерство и классовая независимость в постсоветском трудовом движении // Online Magazine. IV368, июнь 2005 г. URL: <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article795>; Боль Д., Гресковиц Б. Неолиберализм, встраиваемый неолиберализм и неокорпоративизм: на пути к транснациональному капитализму в Центральной и Восточной Европе // Западноевропейская политика. 2007; Мартин Р. Постсоциалистический сегментированный капитализм: пример Венгрии. Теория развивающихся бизнес-систем // Human Relations. 2008. № 61 (1); Шиммельфениг Ф. Европеизация за пределами Европы // Актуальные обзоры европейского управления. 2009. № 4 (3). URL: <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>

² Граббе Х. Европеизация идет на восток: Влачная неопределенность стран, вступивших в ЕС / под ред. К. Физерстоун и К. Радаэлли // Политика европеизации. Оксфорд, Oxford University Press, 2003.

причине Словении удавалось сохранять социально ориентированное и достаточно сбалансированное развитие¹, по крайней мере, до недавних мирового экономического и финансового кризисов.

Анализ политики ЕС по отношению к странам-соседям показывает, что продвижение демократии оценивается ниже, нежели продвижение экономических интересов и интересов безопасности. В то время как политика расширения ЕС продвигает не только либерализацию и приватизацию, но и демократизацию², недавно разработанная Европейская политика соседства, запущенная во время последнего расширения в 2004 г.³, в первую очередь служит продвижению экономического интереса ЕС в либерализации стран, включенных в политику соседства⁴. В бывшей Югославии циклически преобладают интересы безопасности — в зависимости от ситуации в каждой конкретной стране этого региона.

Новое государственное управление (New Public Management)

Дileммы и проблемы управления в молодых демократиях пересекаются с некоторыми дилеммами и проблемами управления в развитых западных странах.

Новое государственное управление (НГУ) появилось на Западе в условиях постоянно сокращающихся государственных бюджетов. Оно привело к переносу менеджерского подхода к управлению из частного сектора в государственный. Для анализа публичной политики такой сдвиг на практике означал концентрацию внимания на экономике государственного сектора, в частности, на его эффективности. Можно сказать, что новое государственное управление является, прежде всего, проектом, способствующим адаптации государственной администрации к ряду позаимствованных у бизнеса принципов, основанных на экономическом мышлении (частном, в большей

¹ Боль Д. и Грековиц Б. Указ. соч.

² Помимо прочих, оценивается выполнение странами — кандидатами на вступление в ЕС политических критериев (Копенгагенские критерии).

³ Европейская политика соседства, введенная в 2004 г. во время расширения ЕС, распространялась на граничащие с ЕС страны, которые не рассматривались Европейским союзом как потенциальные кандидаты на вступление в обозримом будущем. В их число входит Молдова, однако не входит Россия, настоящая на сохранении отдельного формата сотрудничества с ЕС.

⁴ Шиммельфениг Ф. Европеизация за пределами Европы // Актуальные обзоры европейского управления. 4 (3). URL: <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>

или меньшей степени узко ориентированном, рационалистическом и ориентированном на экономическую эффективность). Анализ публичной политики в контексте НГУ концентрируется на конкретных узких направлениях и индикаторах, их мониторинге и контроле. Отчеты по посткоммунистическим странам можно назвать одним из видов «пассивного» анализа публичной политики. Как правило, он представляет собой ответ на вертикальные нисходящие направленные запросы на информацию, касающуюся политических курсов, и не используется в качестве инструмента внутреннего мониторинга, оценки и разработки политического курса, так же как не учитывает контекст или демократическое обсуждение¹.

Внедрение НГУ на наднациональном уровне внесло свой вклад в практику анализа публичной политики с точки зрения рассмотрения достаточно узкого управленческого аспекта, но при этом привело к тому, что общая картина была упущена из вида. На практике распространение НГУ из Западной Европы в Восточную² имело два последствия для процесса демократизации. Во-первых, он эффективно развивался как форма вертикального нисходящего мониторинга и контроля управления и национальных правительств, а также как инструмент давления со стороны межправительственных организаций на государственных руководителей посткоммунистических стран в процессе приватизации и формирования национальных характеристик капитализма. Во-вторых, поскольку НГУ было сосредоточено на децентрализации и создании специальных учреждений, оно оказало отрицательное влияние на модернизацию государственных администраций в посткоммунистических странах. Оно затруднило решение существовавших проблем развития современного государственного администрирования в условиях сохранения присущих коммунистической системе традиций достаточно децентрализованного государственного администрирования и недостатка координации. Вопреки ожиданиям, НГУ не облегчило, а затруднило процесс демократизации. Это связано с тем, что НГУ способствует большей гибкости в найме и увольнении государственных служащих. В усло-

¹ Более подробно о развитии анализа публичной политики в посткоммунистических странах см.: Кустек Липисер Симона. Значение политической науки для молодых демократий: Размышления и перспективы // Anali Hrvatskog politološkog drušva. 2008. Вып. 5; Кустек Липисер Симона. Izzivi parlamentarne demokracije v razmerah deliberativnega oblikovanja javnih politik / Krašovec Tatjana, Pristavec Đogić, Mojca. Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev. Любляна: Državni zbor, 2010.

² Распространение происходило в первую очередь при помощи программы SIGMA, запущенной ОБСЕ в сотрудничестве с Еврокомиссией.

виях сохраняющейся коммунистической традиции подчинения государственного управления политическим партиям¹, НГУ в реальности способствовало укреплению подобной структуры. С одной стороны, каждая смена идеологической ориентации приводит к замене нескольких слоев государственной администрации, причем не только верхних. С другой стороны, из-за страха государственных служащих перед возможным понижением в должности или увольнением, нередко становились ситуации, в которых государственные служащие сталкивались с трудностями в выражении своих независимых экспертных мнений/суждений и достаточно верно следовали мнениям партийного начальства того или иного министерства. Таким образом, был нанесен удар по одному из основополагающих условий для внедрения либеральной демократии, а именно, формированию компетентной государственной администрации, что абсолютно противоречило декларируемому продвижению демократии.

* * *

Последняя волна демократизации и распространение либерально-капиталистического анализа публичной политики до сих пор не привели к качественному повороту в практическом анализе публичной политики, выражаемом в «ослаблении связи, а иногда даже отделении анализа публичной политики от традиционного для него контекста поддержки процесса выработки и принятия решений по инициированным правительством публичным политическим программам»². Напротив, перенос анализа публичной политики с национального на наднациональный уровень привел в основном к его слиянию с наднациональной межправительственной (исходящей от элит) политикой. Анализ публичной политики играл важную роль в распространении либерального капитализма и либеральной демократии из Западной Европы в Восточную по вертикально-нисходящему направлению. При этом он произвел весьма небольшой объем знания по множеству стран, прошедших за последние двадцать с небольшим лет путь от авторитарного режима к демократии. Превалирование управленческой

¹ См.: Политико-административные отношения: Кто правит? / под ред. Т. Верхейена. Братислава, NISPAcee, 2001; Коалиции поневоле? Политики и государственные службы в коалиционных правительствах / ред. П. Гай, Т. Верхейен и Л. Васс. Братислава, NISPAcee, 2005; Верхейен Т. Административный потенциал новых членов ЕС: Ограничения инноваций? Рабочий документ Всемирного банка, 115, Вашингтон: Всемирный банк, 2007.

² Хоппе Р. Анализ публичной политики, наука и политика: От «говорить власти правду» к «создавать науку совместно». Наука и публичная политика. 1999. 26 (3).

(более или менее технической) ориентации анализа публичной политики лишило его чувствительности к контекстуализации и партиципаторным характеристикам.

Преобладание политической инструментализации анализа публичной политики, а также отсутствие контекстуализации также обусловили преобладание вертикальной нисходящей направленной модели анализа публичной политики, не учитывающей проблем легитимности и более широкого спектра последствий построения демократии (ячейка 2, табл. 1).

Таблица 1

Контекстуализация и политическое участие в анализе публичной политики в условиях последней волны глобализации и демократизации

Контекстуализация политического анализа		
	Да	Нет
Прямое	1 Отсутствует?	2 Вертикальный нисходящий международный мониторинг и контроль на основе распространения либеральной демократии и либерального капитализма
Косвенное	3 Поддержка отечественного анализа публичной политики (НПО) в пользу демократизации в рамках национальных границ	4 Анализ публичной политики как часть добровольного политического курса на сотрудничество между странами, в том числе Открытый метод координации в ЕС (более подробно см.: The Open Method of Coordination: A View from Slovenia / ed. D. Fink-Hafner

В контексте последней волны демократизации и глобализации получил развитие ряд моделей косвенной активации анализа публичной политики. Это, например, внешняя поддержка контекстуализированных экспертных исследований, проводимых внутренними институтами анализа публичной политики (исследовательскими центрами), действующими в качестве агентов демократизации (ячейка 3 на рисунке 1). Конечно, государства до определенной степени остаются суверенными акторами и добровольно участвуют в международном сотрудничестве в области публичной политики в ситуациях, когда анализ публичной политики служит не только информационным инструментом, но и основой для мягких (или относительно мягких) механизмов международного давления с целью принятия и осуществления политики, направленной на поддержку глобальных/региональных политических программ по решению конкретных проблем.

В конечном счете, можно сказать, что до сих пор анализ публичной политики был весьма полезным политическим инструментом для распространения либерального капитализма. Из-за технократического/управленческого использования, он оказался неэффективным механизмом для продвижения демократии в посткоммунистических странах. Аспектом, который остается особенно неразвитым, является совместимость анализа публичной политики с делиберативной демократией (ячейка 1 на рисунке 1). Тем не менее, задача развития именно такого, независимого анализа публичной политики связана с задачей построения делиберативной демократии в глобальном и глобализующемся контексте.

ПРОДВИЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ НА УРОВНЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ИНСТИТУТОВ

В данном разделе освещены вопросы, касающиеся того, как аналитики неправительственных организаций взаимодействуют и работают друг с другом на общеевропейском уровне, как они пытаются влиять на политические процессы в Европе, удается ли экспертам представлять и «продвигать» свои интересы на уровне европейских институтов и акторов, как они пытаются действовать. Действительно ли у аналитиков от гражданского общества и неправительственных организаций (гражданские аналитики) есть какой-либо шанс повлиять на политический процесс или все решают только серьезные мощные игроки, обладающие деньгами и ресурсами, связанные с крупными влиятельными структурами.

Для оценки влияния гражданских аналитиков на уровне европейские институтов и акторов необходимо разграничивать структуры Европейского Союза (ЕС) и Совета Европы (СЕ).

Совет Европы был образован в 1949 г. в качестве реакции на Вторую мировую войну. Это очень демократичная достаточно разветвленная структура, работающая по множеству направлений, имеющая прямое влияние на стран-участников. Не существует никаких механизмов принуждения к вступлению в СЕ, а также не существует мер наказания для членов, не следующим нормам, принятым СЕ. Единственный механизм власти СЕ — требовать от своих членов соблюдения норм Конвенции СЕ. Не существует каких-либо штрафов и сборов за несоблюдение Конвенции СЕ. В этом важное и ощущимое отличие Совета Европы от Европейского Союза, который способен давить на своих членов, взимать штрафы за невыполнение полномочий и принятых норм, таким образом заставлять соблюдать нормы и решения структур ЕС.

Важно отметить, что в СЕ действуют механизмы «мягкого регулирования» или «мягкого права», а в ЕС — механизмы «жесткого права». При этом Конвенция СЕ позволяет ему проводить гибкую и демократичную политику. Многие предложения и идеи гражданских аналитиков могут с высокой долей вероятности быть закреплены в Конвенции СЕ. Там отражены актуальные вопросы гражданского общества, гражданского участия, как должны быть внедрены механизмы и ценности гражданского общества. Это делает Конвенцию СЕ уникальным документом, который действительно может быть предложен властям, управленцам, лицам, принимающим решения в качестве списка рекомендаций по построению гражданского общества и внедрению практик гражданского участия.

На сегодняшний день участие гражданских аналитиков и представителей гражданского общества прочно и конкретно закреплено в Конституции ЕС. Каждая малейшая деталь процесса законодательного регулирования и управления, закрепленные в Конституции ЕС, доступны и открыты абсолютно для каждого человека. Каждая мера регулирования, принимающаяся ЕС открыта для процесса консультирования и публично открыта для обсуждения не только для фондов и ассоциаций, государственных и негосударственных организаций, но и для любого гражданина.

По поводу деятельности ЕС возможно оставить свой комментарий в интернете и он обязан быть опубликован. Влияние данных рекомендаций на лиц, принимающих решения, и, в итоге, на европейскую политику будет разным в зависимости от того, кто оставляет данные комментарии и рекомендации — гражданин или организация. Влияние комментариев и рекомендаций какой-либо ассоциации будет значительнее предложений отдельного гражданина.

Неправительственные организации Европы видят свою функцию в продвижении общественных интересов через предложение рекомендаций для политических игроков и администрации ЕС. При этом европейские институты и акторы более серьезно принимают рекомендации аналитиков из зарегистрированных неправительственных организаций. Другой способ влияния — лоббирование, также используется неправительственными организациями и гражданскими аналитиками для продвижения интересов социальных групп, которые они призваны защищать.

Таким образом, у гражданских аналитиков — представителей неправительственных организаций — много возможностей влияния на законодательный и управленческий процессы в ЕС. При этом участие гражданских аналитиков неправительственных организаций (НПО) в политическом процессе требует максимальной концентрации всех ресурсов и усилий НПО. Поэтому часто мелкие неправительствен-

ные организации оказываются неспособны оказывать какое-либо влияние. Однако в целом процесс принятия решений в ЕС следует признать открытым для участия гражданских аналитиков неправительственных организаций. Возможность гражданских аналитиков повлиять на европейские политические процессы является вполне реалистичной при определенной концентрации усилий и ресурсов. Влияние гражданских аналитиков неправительственных организаций на уровне ЕС действительно заметно.

В Совете Европы участие гражданских аналитиков в процессе выработки, принятия и реализации политических решений более регламентировано, чем на уровне ЕС. Поскольку у гражданских аналитиков неправительственных организаций нет возможности работать в режиме свободных консультантов, им необходимо приобрести особый статус участника Международной конференции неправительственных организаций Совета Европы (INGO conference). В этом случае становится возможным легально позиционировать себя в Парламентской Ассамблее Совета Европы, предлагать идеи, заявлять о жалобах и недовольствах. Это реальная возможность влияния для НПО и гражданских аналитиков, но этот статус удается приобрести лишь весьма ограниченному кругу организаций. В Европе всего 405 организаций имеют подобный статус. Кроме того, НПО, работающие на уровне отдельных регионов, либо даже национальные НПО, работающие на уровне страны, не имеют возможности получить данный статус, необходим выход на международный уровень.

Таким образом, политический процесс на уровне Совета Европы для гражданских аналитиков не так доступен, как на уровне ЕС.

Говоря о механизмах донесения своего экспертного мнения в ЕС для гражданских аналитиков, процедура доступна и открыта — достаточно просто опубликовать материалы в Интернете и позиционировать себя в качестве эксперта ЕС, попав в перечень экспертов ЕС. Чтобы стать экспертом Совета Европы, необходимо быть востребованным аналитиком, приглашаемым для лекций и презентаций в рабочие группы Международной конференции неправительственных организаций Совета Европы. Для этого необходимо доказать свою «экспертность» посредством предоставления публикаций, аналитических записок, экспертных заключений, имеющих прикладную значимость.

Итак, мы видим явные различия в подходах к вовлечению гражданских аналитиков неправительственных организаций в процессы выработки, принятия и реализации решений в Европейском Союзе и Совете Европы.

Анализируя личный опыт участия в экспертизе на уровне ЕС и СЕ, необходимо отметить следующее. Ассоциация неправитель-

ственных организаций в поддержку Европейской конвенции о ландшафтах весьма немногочисленная организация. Официально в штате числятся шесть сотрудников. Это европейская организация «зонтичного» типа — в рамках ассоциации объединено несколько региональных гражданских организаций, в совокупности, представляющих крупные национальные и международные структуры. Перед региональными гражданскими организациями, входящими в ассоциацию, стоит сложная задача — обеспечить устойчивое развитие на местах и, в то же время, влиять и представлять свои интересы на национальном и европейском высоком политическом уровне для продвижения законов, правил игры, инструментов планирования, которые открыты гражданскому обществу и позволяют гражданским акторам в необходимой степени влиять на процессы принятия решений на региональном, национальном и европейском уровнях.

Ассоциация выполняет вполне конкретный срез задач — влияние на политический процесс в регионе, администрирование, привлечение большего количества людей, заинтересованных в совершенствовании управления регионом. Мы взаимодействуем как с политиками, так и с управленцами. В этом мы достаточно успешны, и планируем в перспективе продолжить эту линию.

Ассоциация — молодая организация, ей всего два года, всего год — в статусе международной неправительственной организации в рамках Совета Европы. Я надеюсь на серьезное будущее развитие этой структуры — с одной стороны, с точки зрения влияния на политику на европейском уровне, как в рамках Совета Европы, так и Европейского Союза, с другой стороны, одной из важнейших миссий является поддержка и помочь более мелким региональным организациям — членам ассоциации. У последних нет прямого доступа к более высокому уровню политического управления — национальному, европейскому, международному. Цель Ассоциации предоставить организациям-членам доступ на европейский уровень принятия решений, что, в свою очередь, значительно повысит их влияние и на местном региональном уровне.

Небольшие НПО пытаются влиять на управленцев в округах, на локальном и местном уровнях. Это непростая задача, но в случае, если они имеют поддержку на уровне Совета Европы, международном уровне, признаны Советом Европы, либо Европейским Союзом, являются зарегистрированными членами СЕ или ЕС, имеют прямой доступ ко многим политическим игрокам — все это значительно облегчает возможности влияния на управленцев локальных и региональных администраций.

Можно выделить два приоритета в направлениях нашей деятельности.

1. Выход на международный европейский уровень.
2. Помощь организациям-членам в их борьбе с проблемами, возникающими на региональном и локальном уровнях.

При этом эффективность и дальнейшее развитие нашей организации зависит от вовлечения в деятельность Ассоциации все большего количества членов, а также от включения гражданских аналитиков организации во взаимодействие с европейскими структурами и акторами Европейского Союза и Совета Европы.

Возвращаясь к анализу роли гражданских аналитиков и неправительственных организаций в европейской политике и их включению в политические процессы на уровне европейских институтов, структур и акторов. Есть серьезные проблемы, вызванные различиями между гражданскими организациями западноевропейских стран и государств Восточной Европы.

Проблема с гражданскими организациями в Восточной Европе (в частности, анализируя опыт таких стран, как Словакия, Чехия и Венгрия) заключается в том, что старые традиции функционирования гражданских организаций были абсолютно уничтожены в ходе долгого функционирования коммунистического режима. Кроме того, существует значительный разрыв в экономическом развитии по сравнению с Западной Европой. При этом есть сильные и развитые отдельные гражданские организации. В Венгрии, например, существует множество округов с национальными меньшинствами, и в этих округах имеются сильные развитые гражданские организации. Но эти случаи единичны.

В Восточной Германии имеются локальные гражданские организации. Они достаточно хорошо организованы и влияют на политические процессы как на локальном, так и на региональном уровнях. В Восточной Германии есть множество небольших организаций, целью которых является охрана местной окружающей среды, ландшафта, борьба с демографическими изменениями. Основной проблемой на сегодняшний день является преодоление не политических, а экономических различий, которые до сих пор имеют место в Восточной и Западной Германии. Этот экономический разрыв приводит к следующей проблеме: многие люди вынуждены бросать свои родные земли и переезжать в Западную Германию, что, естественно, вызывает диспропорции и изменения в демографической структуре — молодежь переезжает в западную часть, в восточной остаются преимущественно старики. Естественно, для активных молодых граждан перспективы гражданского участия значительно более велики на территории западной части страны.

Таким образом, возникают проблемы представленности гражданских аналитиков и неправительственных организаций на европей-

ском уровне принятия решений и проблемы включенности гражданских аналитиков и НПО в актуальные политические процессы на уровне Совета Европы и Европейского Союза.

Все сказанное для Восточной Европы актуально и для гражданских аналитиков и НПО России. Поскольку Россия является членом СЕ, российские НПО могут принимать участие и иметь влияние на процесс принятия решений в рамках СЕ так же, как и любая другая страна, на равных правах. Сам СЕ заинтересован в участии России, являющейся крупнейшим его членом, который вряд ли станет членом ЕС. Кроме того, СЕ интересно, каким образом выстраивается российский политический процесс по отношению к политике ЕС. Например, во время Конференции в честь годовщины Европейской Конвенции состоялось выступление Президента Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Член российского парламента обосновывал необходимости развития Конвенции Совета Европы в рамках политики ЕС. Из этого можно сделать вывод, что российские НПО, по крайней мере, внимательно наблюдают и находятся в курсе развития событий, имеют желание и пытаются влиять.

Время покажет, насколько быстро гражданские аналитики и представители неправительственных организаций стран Восточной Европы и России расширят свое представительство и включаться в политические процессы на уровне европейских институтов и акторов. Но то, что это произойдет, это необходимо для повышения качества принимаемых решений на европейском уровне, и ситуация развивается в этом направлении – безусловно.

РОЛЬ УНИВЕРСИТЕТСКОГО СООБЩЕСТВА В МАЛОМ ГОРОДЕ

Аналитические сообщества чрезвычайно важный субъект публичной политики, т. к. они в демократической политической системе существуют и действуют в качестве самостоятельных и влиятельных политических акторов. Они помогают выявить сформулировать общезначимую проблему, которая существует в обществе, и найти способы ее решения.

Через исследование аналитических сообществ (в том числе университетских, представленных учеными-обществоведами) мы занимаемся изучением тех проблем, которые существуют в обществе и требуют коллективного участия в их решении.

Решение коллективных общественных проблем – сложный процесс, требующий проведения политического анализа (public policy analysis). Последний состоит из нескольких процедур: постановки проблемы, определения заинтересованных в решении проблемы лиц,

альтернативных вариантов решения проблемы, оценки каждого из этих вариантов в точки зрения учета коллективного и публичного интересов и достижения общего блага (public good) и обоснования единственного, продуманного варианта решения проблемы. Также в процессе политического анализа важен дальнейший мониторинг процесса решения проблемы и оценка результатов, эффективности затраченных усилий.

На такой сложный процесс политического анализа (мониторинга и оценки результатов) коллективных общественных проблем и их решения способны люди с определенным набором знаний, умений, навыков и компетенций в области политического анализа. Это могут быть информированные и компетентные граждане — публика, и, в большей степени, наиболее опытная и образованная ее часть — аналитические сообщества.

Само участие аналитических сообществ в политических процессах — есть суть демократии и демократического процесса, т. к. они являются теми площадками, на которых в дебатах вырабатываются альтернативные идеи и варианты решения общественных проблем.

Переходя к анализу опыта взаимодействия аналитических сообществ и муниципалитета в г. Форли (Италия), необходимо остановиться на характеристике самого города и социально-экономической и политической ситуации в нем.

Форли — один из древнейших городов Италии, поселения в этом районе существовали уже в период палеолита. По легенде, город был основан консулом Гаем Ливиусом Салинатором в 188 г. до н. э. В городке Предаппию близ Форли в 1883 г. родился Бенито Муссолини (там же он и похоронен).

Город расположен в Северной Италии, в области Эмилия-Романья, на древней Эмилианской дороге, является административным центром провинции Форли, находится в 60 км от г. Болонья и примерно на таком же расстоянии от г. Римини на Адриатическом море. Население города составляет около 100 тыс. жителей. Основные отрасли экономики — машиностроение, химическая (в т. ч. производство искусственных и полиамидных волокон), пищевая (консервы, вино, сахар), обувная, деревообрабатывающая и мебельная, бумажная, швейная промышленность, производство майолики¹. Город знаменит также своим Археологическим музеем.

¹ Майолика (от *ital. maiolica*) — разновидность керамики, изготавливаемой из обожженной глины с использованием цветной глазури. В технике майолики изготавляются как декоративные панно, наличники, изразцы и т. п., так и посуда и даже монументальные скульптурные изображения.

Ровно 20 лет назад Болонский университет, старейший университет в мире, принял решение перенести несколько факультетов в другие города. Сейчас в Болонском университете 5 кампусов.

Как уже было сказано, Болонья и Форли находятся в регионе Эмилья-Романия. С точки зрения развития экономики и благосостояния, социального капитала, развития гражданского общества, диалога общества и власти это один из самых богатых и благополучных регионов Италии. Именно 20 лет назад в Форли был открыт факультет политологии Р. Руфилли, второй факультет политологии в Болонском университете. Постепенно в Форли стали переезжать другие факультеты (экономический, инженерный, Высшая школа перевода с современных языков). Таким образом, Форли из исторического города становился университетским городом, что меняло социальный состав жителей и требовало изменения инфраструктуры и социального капитала города.

До появления в Форли университета управление городом происходило в «старой» манере. Доминировали бюрократические административные методы управления городом. При этом надо учитывать, что сам регион Эмилья-Романия является традиционно «красным», где на выборах постоянно побеждали коммунисты. Они управляли через диалог с гражданским обществом и гражданами, но при этом были сильны представления о том, что механизма выборов достаточно для выявления не только популярных, но и наиболее компетентных лидеров для решения муниципальных проблем. Это приводило к ошибочному мнению и политической практике, что демократически избранные должностные лица и назначенные ими чиновники достаточно компетентны для решения муниципальных проблем. Однако управление современным городом предполагает решение сложного комплексного конгломерата общезначимых проблем, требующего политического анализа и оценки, основанных на научных методах. Этого муниципальным властям как раз и не хватало. Решение муниципальных проблем ограничивалось логикой «политики перераспределения» денежных средств между социальными группами. В результате решались краткосрочные тактические задачи. Стратегического видения муниципальных проблем и способов их решения не было.

В конце 2009 г. в г. Петрозаводске (Республика Карелия, Россия) меня попросили прокомментировать политическую практику обращения к главе Республики Карелия граждан по вопросам решения их частных проблем (например, ремонт крыши в доме). Причем такая практика общения губернаторов с гражданами существует и в других регионах России и на федеральном уровне (президента РФ). Такие «открытые часы общения граждан с губернаторами» преподносятся как элемент демократии и гражданского общества. Но говорит скорее

об обратном: что не работают демократические институты, механизмы политического управления, решения коллективных общественных проблем. Данные практики «общения с губернатором» являются закрытым, потенциально коррупционным механизмом донесения скорее частных, нежели общественных проблем. Поскольку подавляющее большинство граждан не могут высказать своих проблем, остаются вне этого механизма, наверняка происходит отбор вопросов граждан перед их озвучиванием для губернатора, высказываются частные не агрегированные вопросы без системного видения проблем. Все это говорит о низком качестве управления, преобладании популистских принципов над подлинно демократическими, основанными на высоком уровне знаний и компетенции публики. В этом смысле ситуация в Петрозаводске напоминает то, что происходило в Форли в период управления городом коммунистов до появления университета.

Таким образом, муниципальные власти города Форли управляли стабильно, грамотно, последовательно, но «по-старому» — не было инноваций, политического анализа и оценок принимаемых решений — кому и насколько хорошо от них, насколько принимаемые решения способствуют достижению общего блага и соответствуют публичным интересам горожан. Возникла потребность сменить принципы «политики перераспределения» в управлении городом на логику «политики эффективности» в интересах общего блага горожан. Это требовало совсем иных знаний и компетенций, которые были в университете. Интересно, что это было осознанно не муниципальными властями, а гражданскими ассоциациями Форли, которые и обратились в университет.

С появлением в Форли университета потребности граждан в изменениях актуализировались. Ассоциации местных интересов (работодателей, малого и среднего бизнеса, наемных работников) повернулись к представителям университета (на конкретные факультеты, кафедры), чтобы последние помогли муниципалитету в решении общественных проблем города. Появление университета катализировало общественно-политическую жизнь города, способствовало концентрации социального и интеллектуального капитала для решения городских проблем. Местные сообщества увидели в университете ресурс, развернутого к ним лицом субъекта, к которому можно обратиться со своими запросами. Появление университета стало фактором консолидации местных сообществ и поводом для них структурировать свои запросы местной власти. Это во многом стало возможно благодаря открытости политики университета, в том числе, наличию опыта у университета в решении вопросов публичной политики.

Гражданские ассоциации структурировали свой запрос в политическом анализе городских проблем адресно: сообщества горожан пришли каждый на свою кафедру. Поскольку университет вел открытую политику, граждане и ассоциации знали, куда обращаться со своими запросами. Инициатива принадлежала именно гражданам, ассоциациям, подключавшим университет, а затем и муниципальные власти. Началось сотрудничество гражданского общества с университетом в решении городских проблем. По заказу гражданских ассоциаций проводились конкретные исследования проблем местного благосостояния, локального экономического развития, организации административной работы в муниципалитете. Результаты исследований выносились на обсуждение с представителями гражданских ассоциаций, университета, местной власти.

Муниципалитет Форли стал одним из первых в Италии, который внедрил систему оценки эффективности ведущих администраторов города. Для оценки сотрудников городской администрации / администраторов муниципалитета приглашались эксперты — представители Болонского университета, в том числе из других кампусов.

Пример другой проблемы, которая также решалась в Форли при тесном взаимодействии университетского сообщества с муниципальными властями и гражданским обществом — проблема стариков, которых оказалось довольно много в городе. В результате была принята специальная программа, которая помогает одиноким старикам.

Еще один пример — 2 года назад перед выборами мэра города сложилась небольшая группа граждан из нескольких человек для обсуждения в тесном кругу проблем города: 2 профессора, 1 инженер, 1 менеджер муниципалитета и др. — небольшое аналитическое сообщество. Они начали обсуждать городские проблемы, провели несколько конференций. Год спустя один из членов этого сообщества выиграл выборы мэра города. Мэром Форли стал Балзани, историк, профессор Болонского университета.

Таким образом, с появлением университета началось творческое партнерство гражданского общества, университета и муниципалитета Форли, идеи, инициированные одной стороной, тут же подхватывались другой, благодаря этой циркуляции идей началось интенсивное развитие города. Конечно, социально-экономический и политический контекст регионов Италии разный, но когда идеи начинают циркулировать, они двигают людей проявлять социальную активность в решении насущных общественных проблем. Я хотел показать, как невероятно меняется политический ландшафт, когда идеи аналитических сообществ подхватываются, происходит взаимодействие аналитиков с властью и гражданским обществом, и как это кардинальным образом меняет публичную политику в лучшую сторону.

ГЛАВА 3.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СУБЪЕКТНОСТЬ АНАЛИТИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ: ФАКТОРЫ СРЕДЫ

Одним из существенных качеств субъектности, отличающей самостоятельного политического актора от зависимых агентов, является его способность позиционировать себя в политической конкурентной среде независимо, формировать свою повестку дня и добиваться ее продвижения. К этому выводу привели многочисленные исследования, осуществленные группой исследователей кафедры публичной политики НИУ ВШЭ, предпринятые в рамках разработки субъектоориентированного институционального подхода¹.

Осуществляя собственную повестку дня любой политический субъект — в том числе такой, как аналитический центр, — соотносит свои интересы и потребности с условиями меняющейся политической среды, в которой он действует. Соответственно, субъектность АЦ мы относим к состоянию динамическому, зависимому от тех условий, в которых они действуют, и от ресурсов, на которые могут опереться.

В данном исследовании будут показаны с учетом общероссийского контекста региональные политические среды, в которых формируются специфические условия и факторы развития аналитических сообществ, воздействующие на их способности влиять на принимаемые решения на уровне региона.

В целом, влиятельность аналитических сообществ России в большей степени определяется особенностями политического режима и его трансформации.

В 1970–1980-е гг. в СССР «прототипы» аналитических центров были тесно связаны с государством, партией — единственным субъектом политики. Поэтому развал государства (государственных и партийных институтов) привел к разрушению системы советских академических институтов и аналитических структур при КПСС.

¹ Публичная политика в современной России: субъекты и институты / ред. Н.Ю. Беляева. ГУ–ВШЭ. М.: ТЕИС, 2006.