

УДК 001.89:061.6

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИКЛАДНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

©2010 г. Г.Б. Кочетков*

Институт США и Канады Российской академии наук, Москва

В статье рассматривается роль так называемых «мозговых центров» как организационной формы использования учёных и специалистов для разработки и экспертизы решений, принимаемых политиками, показано, чем подобные центры отличаются от традиционных структур науки, и что их объединяет с организациями сферы услуг и бизнеса.

Ключевые слова: *«мозговые центры», прикладная наука, политическая экспертиза, организация науки, контрактные исследования*

Политические системы ведущих стран Европы появились в результате длительной эволюции, их основные элементы формировались под влиянием традиций и обычаев стран. В США же политическая система целенаправленно строилась по определённому плану: для отцов-основателей страны и авторов Конституции она была особым «проектом». Она формировалась как идеальный образ общественного устройства, в результате отрицания всего того, что было ненавистно иммигрантам, вырвавшимся из тисков феодальных обществ Европы. «Прогрессизм» был важнейшим элементом общественного сознания американской элиты, которая стремилась заменить коррумпированную власть, доставшуюся стране в наследство от британской колониальной администрации, разумным контролем государственных органов, не связанных с политическими партиями и укомплектованных квалифицированными специалистами**.

Основные решения в рамках американского «проекта» принимались в результате ожесточённых споров «отцов-основателей», которые по многим принципиальным моментам продолжались десятилетиями. Многие политические деятели Нового Света и известные учёные того времени принимали участие в этой работе и выступали экспертами по отдельным вопросам. Но окончательные решения принимались путём демократического голосования.

* КОЧЕТКОВ Геннадий Борисович – кандидат экономических наук, заведующий Центром проблем управления ИСКРАН. Eail: cp324@ail.ru

** Как отмечал известный политический обозреватель У. Липпман, на смену позиции «политического бездействия», в основе которой лежало представление о «естественном порядке вещей», пришла позиция «активного господства». Это подразумевало активное использование накопленных знаний, в том числе в решении проблем социального устройства [1, с. 385–390].

В этом творческом процессе престиж и репутация экспертов, или, как говорил Т. Джефферсон, «просвещённых граждан», которые разрабатывали отдельные решения и участвовали в обсуждении, играли важнейшую роль. Осмотрительность и мудрость «просвещённых граждан», а не родовой знати, спасали страну от беззакония и произвола и удерживали власть в отведённых ей пределах. Именно это заложило основы американской традиции привлечения экспертов разных типов и уровней к разработке самой системы и к принятию отдельных решений в её рамках.

В течение всей истории США у правящего класса существовало стремление привлекать учёных и специалистов в качестве экспертов при принятии важнейших решений. Национальная академия наук страны была создана специальным решением Конгресса ещё в 1863 г. как коллективный советник Конгресса и правительства – 50 её первоначальных членов должны были лично и в качестве коллективного органа консультировать руководство страны по важнейшим вопросам общественного развития. Деятельность академии охватывает все сферы естественных наук и их применения.

В дальнейшем к Академии наук также специальными федеральными законами были добавлены Национальная инженерная академия и Институт медицины. Все вместе они образовали Национальный исследовательский совет, который остаётся главным советником правительства и Конгресса по всем вопросам, связанным с научно-техническим прогрессом. Появление в США таких организаций как «мозговые центры» – логическое продолжение линии, связанной с привлечением научной экспертизы к решению проблем практической политики. Они охватывают значительный сегмент экспертной деятельности, связанный с социально-политическими и экономическими аспектами жизни общества. Поэтому этот вид организаций науки и получил в США такое заметное развитие.

Уже во второй половине XIX века, когда в результате реформы высшего образования в США началось накопление критической массы специалистов по общественным наукам, получивших подготовку в национальных университетах, возникло стремление использовать их знания на благо общества [8, p. 32]. Многие выпускники молодых демократических университетов активно включились в политическую жизнь страны. Они стремились построить прочные мосты между университетами и политиками. Для решения организационных проблем, связанных с таким сотрудничеством, некоторые из них предприняли путешествия в Европу, чтобы познакомиться с тем, как эти вопросы решались в передовых странах того времени, прежде всего в Великобритании и Германии. Результатом стало формирование Американской ассоциации социальных наук (1865 г.), за которой последовали ассоциации экономистов (1885 г.), политологов (1903 г.), социологов (1905 г.). Но, в отличие от своих европейских прототипов, которые, прежде всего, объединяли специалистов одной профессии, новые ассоциации одной из главных своих целей считали не простое формирование профессионального цеха, а активное взаимодействие с практикующими политиками и включение научной экспертизы в процессы принятия основных решений [8, p. 24–27].

В этот же период в США проходило организационное оформление системы благотворительных фондов, были созданы крупные фонды, многие из которых, например, Фонд Рассела Сейджа (1907 г.), Корпорация Карнеги (1911 г.), Фонд Рокфеллера (1913 г.), играют ключевую роль в финансировании научно-экспертной деятельности и в нашем веке.

По-существу, Фонд Рассела Сейджа был первым в истории страны «мозговым центром» в современном понимании этого термина. После смерти этого крупного предпринимателя его вдова выделила 10 млн. долл. на организацию исследований социально-экономических проблем Америки того времени. Первоначально руководство фонда планировало ангажировать для этой работы профессоров ведущих университетов страны, выделяя им гранты. Но для преподавателей начала XX века научная работа была деятельностью второго уровня, после преподавания. Поэтому они неохотно участвовали в таких работах, срывали сроки их выполнения, не добивались поставленных целей и т.п. Чтобы выполнить волю учредителя, организаторам не оставалось ничего, кроме того как нанять учёных в свой штат и тем самым положить начало первому «мозговому центру»^{*}.

«Мозговой центр»: понятие и статус

Понятие «мозговой центр» (*think tank*) появилось в международном политическом лексиконе в послевоенный период. В США этим термином стали обозначать организации, вовлечённые в проведение исследований в таких областях, как экономика, политика, стратегии промышленного и технологического развития, военно-политические проблемы и т.п.

Существуют различные определения рассматриваемого типа научных учреждений. Одно из определений, например, гласит, что «мозговой центр» – это «организация, которая на регулярной основе проводит исследования важнейших вопросов общественной политики и осуществляет пропаганду полученных результатов, играя роль мостов между знанием и властью в современных демократических обществах» [11, р. 6].

Сам термин *think tank* появился впервые в США во время Второй мировой войны как обозначение закрытого помещения (*tank*), где военные и внешнеполитические аналитики могли бы проводить свои дискуссии^{**}. Это весьма узкое определение позднее стало обозначать круг независимых (преимущественно) центров интеллектуальной деятельности (исследовательской, экспертной и консультативной), направленной на выработку оптимальной, с точки зрения

^{*} Фонд Рассела Сейджа продолжает оставаться одним из ведущих «мозговых центров» США, но сфера его деятельности – внутренние проблемы страны, такие как проблемы материнства и детства, детская гигиена, трудоустройство и положение женщин, общественный отдых, некоторые распространённые болезни, здравоохранение, благотворительность [8, р. 41].

^{**} Словарь Вебстера даёт следующее значение слова «танк»: на жаргоне оно обозначает камеру, в которой содержат более одного заключённого, например, в ходе предварительного следствия [6, р. 1941]. Это полностью соответствует практике работы «мозговых центров» послевоенных лет, когда для получения синергетического эффекта в одном изолированном месте собирали представителей различных научных дисциплин и направлений.

руководства и сотрудников центра, политики для решения актуальных общественных проблем.

До начала 1990-х годов «мозговой центр» просто не мог существовать без вашингтонского офиса. До появления Интернета основным организационным принципом в «мозговых центрах» было «объединение учёных из разных направлений социальной науки под единой крышей». Считалось, что возможность прямого общения разных специалистов «лицом к лицу», позволяет более эффективно решать насущные общественные проблемы. Это объяснялось действием двух основных факторов. Во-первых, сокращением «коммуникационных плеч», прямые контакты позволяли быстрее установить рабочие взаимоотношения, наладить понимание и настроить всю группу на единый концептуальный подход к решению проблемы. Во-вторых, на ряде политических направлений количество единомышленников относительно невелико, и для организации плодотворной работы необходимо было физически собрать этих единомышленников вместе, хотя бы на определённый период.

С появлением Интернета представления о формах и методах работы «мозговых центров» радикально изменились. Сегодня идеология «единой крыши» уже не работает. «Мозговой центр» уже больше не монолитная организация, а скорее широко распределенная сеть специалистов, которые могут физически находиться в самых разных частях страны и мира. Но этому противостоит практика финансирования «мозговых центров», которая по-прежнему нацелена на центры «под единой крышей». «Мозговым сетям» гораздо сложнее получить грантовую поддержку, а, главное, квалифицировать такие сети для получения освобождения от налогов. Таким сетям практически невозможно создать эндаумент, поскольку у них существует проблема с организационной идентификацией, а крупные спонсоры пока не доверяют подобным структурам. Но в то же время сетевые «мозговые центры» могут более гибко использовать получаемые ресурсы и использовать университетскую инфраструктуру. Возникает противоречие: спонсирующие структуры заинтересованы в сохранении «центров под единой крышей». А Интернет способствует тому, что «университеты без студентов» могут вымереть как динозавры.

«Мозговые центры без стен» фактически паразитируют на потенциале университетов, которые оплачивают всю инфраструктуру содержания отдельных учёных. Центры лишь выделяют гранты для финансирования работ по определённой тематике. Но за центрами сохраняется важнейшая функция объединения учёных разных специальностей и координация их работы. В этих новых условиях центры всё чаще организуют свою деятельность вдали от центров власти, например от Вашингтона, но при этом они, как правило, сохраняют небольшие представительские офисы в столице.

Одним из феноменов американской модели организации науки является очевидная политическая асимметрия – академическая (университетская) наука в своём большинстве либеральна, а учёные консервативного направления сконцентрированы по большей части в «мозговых центрах», пропагандирующих консерватизм. Это обусловлено сложившейся системой организации науки в университетах, где доминирует демократия во всех её проявлениях. Консервативно настроенные преподаватели и исследователи постепенно выдавли-

ваются из системы, для них условия существования в рамках университета значительно сложнее, и как, реакция на это, консерваторы уходят в «мозговые центры»^{*}.

Большинство «мозговых центров» возникших в ходе так называемой «третьей волны», в период после 1970-х годов, существенно отличается по своим целевым ориентациям от своих предшественников. Если прежде такие центры ставили перед собой масштабные общественно значимые проблемы, то новые игроки в основном нацелены на обсуждение конкретных проблем, таких как налоги, проблемы выбора школьных программ или проблем муниципального или штатского масштаба, как, например, активизация политической деятельности в конкретном штате. Локальные «мозговые центры» сегодня существуют в 48 штатах. Американские политологи отмечают, что подобные центры в силу их более тесной связи и знакомства с местными условиями могут более эффективно решать проблемы штатов и муниципалитетов.

Все «мозговые центры» – это неприбыльные организации. В США – это особый вид организаций, так называемые «неприбыльные корпорации, бенефициаром которых является всё общество» (*non-profit public-benefit corporations*). Среди прочего этот статус означает, что, заключая контракты на исследования с частными компаниями, «мозговые центры» должны предоставлять результаты своей работы в пользование всего общества. Эти результаты не могут быть собственностью только «мозгового центра» или частной компании. В этом случае «мозговой центр» нарушает принцип работы «на благо всего общества», и это может повлечь за собой лишение налогового статуса, в соответствии с которым «мозговые центры» освобождены от подоходного налога.

Обычно «мозговые центры» позиционируют себя как «университеты без студентов». При этом подразумевается, что правила и этические нормы, которые регулируют взаимоотношения в университетском сообществе учёных, распространяются на «мозговые центры». Однако это не так. Консервативные «мозговые центры» подчёркивают свое отличие от существующих университетов, которые в общественном мнении больше ассоциируются с либеральными направлениями в социальных исследованиях. В своей прощальной речи президент Американского института предпринимательства (*American Enterprise Institute*) Кристофер Демат, который возглавлял этот престижный «мозговой центр» в течение 21 года с момента его создания, заявил: «Мы – школа в старом смысле этого термина: группа учёных, которые разделяют общие философские принципы и используют их, насколько это возможно, в своих практических исследованиях, в пропаганде своих идей, в спорах между собой и с коллегами из других школ... Наша организация радикально отличается от организации университетов. У учёных «мозгового центра» нет пожизненной занятости (*tenure* – Авт.), нет академических назначений, они не участвуют в распределении исследовательского бюджета, не делят офисные помещения, не сидят в административных советах» [4].

^{*} Современные исследователи выделяют три основных волны создания «мозговых центров»: начало XX века, послевоенный период и последняя треть XX века. Особенности формирования «мозговых центров» в эти периоды описаны, например, в статье В.Б. Супяна [2].

Академические (университетские) учёные пользуются большей свободой в выборе тем для работы. Во всех американских университетах профессора сами определяют свой график работы, направления исследований, ставят перед собой цели и задачи. Учёные «мозговых центров» имеют чётко поставленные цели, которые определяются социальным заказом, т.е. администрацией центров. Они решают конкретные задачи; их достижения измеряются не абстрактными категориями «истины», а степенью продвижения по пути решения поставленных социальных проблем. Такой режим работы в совокупности с преимущественным финансированием из частных источников приводит к тому, что получаемые «мозговыми центрами» результаты просто не могут быть научно нейтральными. Эти результаты всегда работают, с одной стороны, на цели заказчика, что позволяет центрам поддерживать постоянные контакты с заказчиками, с другой стороны, полученные результаты всегда поддерживают такую точку зрения, которая позволяет продолжительно получать финансирование из источника.

Именно поэтому в последние годы прошлого века наибольшее распространение получили центры, ориентированные на пропаганду и поддержку определённых идей или конкретных решений, так называемые центры пропаганды и поддержки (*advocacy think tanks*), например, запрещения абортов, ограничения выбросов углекислоты в атмосферу. Эти центры не рожают новых идей, и в этом смысле они не являются «мозговыми центрами», в то же время они проводят большую работу по пропаганде предлагаемых социальных нововведений, организуют их идеологическую и методологическую поддержку и являются реальными агентами изменений. В США они организационно и в налоговых целях объединены в одну группу с «мозговыми центрами».

Ещё одним важным отличием академических организаций науки от «мозговых центров» является роль и место идеологии. Для университетов считается неприемлемым, чтобы идеологические соображения каким-либо образом влияли на возможные результаты исследований. Все ведущие и наиболее влиятельные «мозговые центры» также подчёркивают свою нейтральность по отношению к идеологии. Однако среди «мозговых центров» существует достаточно таких, которые стоят на определённой идеологической платформе, и вся их деятельность направлена на поддержку данного идеологического направления.

Важным фактором успеха в работе «мозговых центров» является накопление и поддержание в рабочем состоянии доступных для общественности баз данных в области специализации. Например, Институт городских исследований (*Urban Institute*) поддерживает базы данных по населению, занятости, городской преступности и т.п., Центр стратегических и международных исследований (*Center for Strategic and International Studies*) ведёт статистику ранений и смертей в вооружённых силах США, участвующих в локальных конфликтах, а также базы данных по всем актам терроризма, где бы они не происходили, Мировой экономический форум (*World Economic Forum*) отслеживает ряды экономических показателей большинства стран мира и т.п. На основе этого некоторые центры ведут разработку математических моделей различных процессов. И таким образом «мозговые центры» вносят свой вклад в формирование инфраструктуры социальных наук.

«Мозговые центры» в политическом процессе США

В отличие от «традиционного» этапа развития общества, в основе которого лежала идея сохранения и поддержания сложившихся и проверенных временем моделей поведения (традиций), в современном мире на передний план выступают ценности развития и прогресса. В мировой политике доминирующим стал признак уровня развития обществ и их экономик, и сегодня страны делятся на развивающиеся и развитые. Накопление позитивных изменений стало основой приобретения конкурентных преимуществ странами.

Но в основе любых изменений лежат идеи о том, что нужно делать, в каком направлении двигаться. Единственным источником идей до сих пор остаются люди. В современной организации общества «мозговые центры» – это своеобразные «узлы концентрации» тех, кто избрал для себя в качестве основного поля деятельности размышление о путях развития общества, решения конкретных проблем, стоящих перед человечеством. И как показала практика XX века, большинство нововведений в общественной жизни родилось именно в стенах «мозговых центров».

Но одной из особенностей идей в социальной сфере является длительность их реализации. Социальные системы имеют очень большую инерцию, и от момента появления идеи до её воплощения проходят многие годы и часто десятилетия, пока она не «овладеет массами». Поэтому поддержание идеи в рабочем виде и её развитие требует участия специализированных организаций, сегодня это не дело одного, пусть и гениального лидера. Практически все основные социальные нововведения XX века вышли из стен «мозговых центров».

В современных Соединённых Штатах политическая система уже в течение длительного времени находится в стабильном состоянии, но она продолжает нуждаться в «тонкой настройке», в приспособлении её к решению постоянно изменяющихся текущих задач. Механизм научной экспертизы на этом этапе развития страны используется при анализе конкретных ситуаций, идентификации возникших проблем и разработке возможных решений. Само же решение остаётся за политиками, которые испытывают всё усиливающееся давление и необходимость научного анализа возникающих проблем.

Независимый и неангажированный взгляд на мировые проблемы приобрёл особое значение после Второй мировой войны, в период противостояния двух различных общественно-политических систем. Вторую волну «мозговых центров» западные эксперты прямо связывают с необходимостью вести «войну идей» с набиравшим силу социалистическим лагерем. Американские политики нуждались в объективных и непредвзятых оценках состояния международных отношений и соотношения сил на международной арене.

Немаловажную роль в формировании «мозговых центров» второй волны сыграло изменение управленческого стиля вашингтонской администрации. В период «Великой депрессии» президент Ф. Рузвельт предпочитал привлекать экспертов к непосредственной работе в правительстве. В противоположность этому президент Трумэн исповедовал чисто административный стиль.

В это время началась планомерная работа по сокращению аппарата федерального правительства. Многие специалисты, пришедшие в правительство в предыдущий период, были выведены за штат. Именно к этому времени отно-

сится создание финансируемых правительством «мозговых центров»: в 1948 г. для проведения исследования и защиты американских интересов в области безопасности была создана корпорация РЭНД, в 1961 г. был учреждён также финансируемый правительством Гудзоновский институт (*The Hudson Institute*), а в 1968 г. – Институт проблем города (*The Urban Institute*).

К этому же периоду относится резкое увеличение расходов федерального правительства на оплату экспертных услуг, предоставляемых независимыми центрами. Если в 1965 г. они составляли 235 млн. долл., то в 1975 г. выросли до 1 млрд. долл., а к концу десятилетия – до 2 млрд. долл. [8, p. 149]. Контракты на экспертные услуги правительству было проще получить, если экспертная группа позиционировала себя как «мозговой центр».

Начало 1970-х годов характеризуется новым этапом в развитии «мозговых центров» в США. Большинство «мозговых центров» возникших в ходе этой третьей волны существенно отличаются по своим целевым ориентациям от своих предшественников. Если прежде такие центры ставили перед собой масштабные общественно значимые проблемы, то новые игроки в основном нацелены на обсуждение конкретных частных проблем, таких как налоги, выбор школьных программ, управление на уровне муниципалитета или штата, а также активизация политической деятельности в конкретном штате. Локальные «мозговые центры» сегодня существуют в 48 штатах. Американские политологи отмечают, что подобные центры в силу их более тесной связи и знакомства с местными условиями могут более эффективно решать проблемы штатов и муниципалитетов.

К этому же периоду относится появление идеологически ориентированных исследовательских институтов, имеющих вполне определённую идеологическую платформу и в этом смысле не претендующих на «беспристрастные» исследования. К ним можно отнести правоцентристский «Центр стратегических и международных исследований» (*The Center for Strategic and International Studies*), основанный Д. Эбшайром и адмиралом А. Берком в 1962 г., консервативный Фонд Наследие (*The Heritage Foundation*), учреждённый в 1973 г., и Институт КАТО (*The Cato Institute*), основанный Э. Крейном в 1977 году.

Существует много классификаций «мозговых центров», но в своей основе главные отличия обнаруживаются в двух моментах: (1) в том, кто финансирует их деятельность, и (2) в том, каковы их главные цели (*missions and vision*). Кто платит, тот и заказывает музыку. При всём стремлении центров показать свою объективность и неангажированность, очевидно, что политические предпочтения спонсоров определяют ориентацию исследований. «Мозговые центры» финансируются в основном за счёт спонсорских пожертвований. Лишь небольшая их часть получает гранты за счёт бюджета или выполняет контрактные исследования по заказу правительственных ведомств.

По способам «освоения» полученных средств «мозговые центры» можно разделить на два основных типа:

– Центры, которые не ведут своих исследований и не имеют в своем штате исследователей. Такие организации являются, по существу, распорядителями средств из различных источников, собранных для проведения работ по анализу и решению конкретных проблем. Они либо выдают гранты университетским

учёным, либо формируют временные исследовательские группы, которые на контрактной основе под руководством центра выполняют исследования.

– Центры, которые имеют в своём штате квалифицированных специалистов и ведут постоянные исследования по определенным направлениям. Это так называемые «университеты без студентов». Но если специализации имеющихся в штате работников недостаточно для полного раскрытия темы, такие центры на контрактной основе привлекают учёных из университетов или других «мозговых центров». В любом случае, как отмечают специалисты, исследовавшие этот вопрос, появление в какой-либо стране «мозговых центров» способствует усилению взаимодействия специалистов разных направлений и более эффективному использованию имеющегося потенциала для решения наиболее актуальных проблем развития.

Особая роль и значение «мозговых центров» в политической системе США становятся понятной в годы смены президентских администраций, когда из ведущих «мозговых центров» сотрудники целыми командами переходят на работу на ключевые позиции в новое правительство, а сменённые ими политические бюрократы уходят на временную работу в те же центры. Например, Джон Подеста был руководителем президентской администрации в команде У. Клинтона, в период правления республиканцев переместился на пост президента Центра за американский прогресс (*Center for American Progress*)^{*} и одновременно был зарегистрированным лоббистом, а после победы Б. Обамы был назначен руководителем переходной команды демократов.

«Мозговые центры» как бизнес

Консервативные «мозговые центры» всегда подчёркивают свое принципиальное отличие от существующих университетов, которые в общественном мнении больше ассоциируются с либеральными направлениями в социальных исследованиях.

В основе организации университета, как уже говорилось, лежит идея самоуправления в академическом сообществе, которая определяет всю внутреннюю структуру университета и существующие в нём взаимосвязи. Ключевыми элементами академической организации являются система экспертных оценок при распределении финансирования, публичность всех результатов, полученных в ходе исследований, истина как критерий качества научного результата.

«Мозговой центр» организован как предприятие по оказанию услуги, как бизнес. Всё зависит от того, на какой рынок нацелен «мозговой центр». Одни работают на правительство и его контрагентов, другие – на Конгресс и политические партии, третьи – на бизнес, четвёртые – на массового читателя, широкую публику. Поэтому всю политику организации исследований и оценку качества последних осуществляют профессиональные менеджеры, а не коллеги-учёные. Результаты своей работы «мозговые центры» в лучшем случае предлагают широкой общественности, которая не может дать профессиональной оценки их качества. В отличие от университетов, где широко практикуется ротация

^{*} Один из ведущих новых «мозговых центров» демократической ориентации, расположенных в Вашингтоне.

научных кадров, чтобы охватить все возможные направления и различные школы, в «мозговые центры» набирают, как правило, единомышленников, изначально согласных с политикой, которая диктуется спонсорами [7].

Контрактные центры, как и академические, часто используют в своей работе специалистов с опытом работы в университетах, имеющих академические регалии и высокую репутацию. Они также стремятся к проведению исследований, основывающихся на объективном взгляде на те или иные процессы и явления. Их существенные отличия от академических центров – это источники финансирования и механизм определения направлений исследований.

Главным источником финансирования этих организаций являются правительственные ведомства, они же в значительной степени определяют и направления исследований. Делается это в виде заключаемого контракта, где оговариваются все условия выполнения работы (финансовые, организационные, правовые), откуда и получил своё название данный тип исследовательских центров. При этом результаты исследования представляются в виде детального доклада заказчику, финансировавшему работы, в отличие от практики академических исследовательских центров, публикующих свои результаты для широкой публики. При этом упор в разработках контрактных центров делается не на фундаментальные исследования, а на прикладные, с обязательным набором рекомендаций для принятия тех или иных политических решений и их реализации.

Одна из серьёзных проблем, связанных с «мозговыми центрами», которая активно обсуждается в США в настоящее время, связана с тем, что эти центры стали использоваться политическими партиями и крупным бизнесом для достижения своих частных интересов. По-существу, им отводится роль мощных пиар-центров в деле отстаивания определённых интересов и идей. В отличие от университетских исследовательских центров, вся деятельность которых находится под жёстким контролем академического сообщества через систему экспертной оценки, «мозговые центры» напрямую связаны с источниками своего финансирования, и для них вероятность получения финансовой поддержки тем выше, чем больше получаемые результаты заказчика. Критерий истинности исследований, обязательный для университетских исследователей, абсолютно не важен для «мозговых центров», которые «продают» свои услуги заинтересованным заказчикам.

В современной системе политических отношений США «мозговые центры» предоставляют политическим партиям и большому бизнесу исследовательскую базу для обоснования их стратегий и моделей поведения. Используя модный сегодня термин, можно считать, что «мозговые центры» дают бизнесу и политикам возможность для «политического аутсорсинга». Проблема в том, что при этом «мозговые центры» освобождены от налогообложения, т.е. такой «политический аутсорсинг» осуществляется за счёт общественных средств, за счёт бюджета. Чтобы эта связь не была очевидной, компании направляют средства в «мозговые центры», как правило, не напрямую, а через благотворительные фонды. Именно таким образом, например, нефтяная компания «ЭкссонМобил» в течение многих лет финансирует «исследования» в области влияния тепло-

вых двигателей на глобальное потепление, а табачный гигант «Филип Моррис» – изучение влияния курения на заболеваемость раком лёгких.

Представление о том, что идеи могут быть предметом маркетинга является относительно новым, даже для США. Ещё 10–15 лет назад технологии графических презентаций, высококачественных фотографий, видеороликов и использование компьютеров в целом были принципиальным нововведением в работе «мозговых центров». Это было влияние бизнеса на организацию их работы. Общим результатом такого влияния стал маркетинг идей, разработанных центрами, и восприятие ими бизнес-стратегий поведения на «рынках политических идей». Многие «мозговые центры» стали активно позиционировать себя как бизнес-организации сферы услуг, а не как представителей исследовательского сообщества. Их организация и стратегия поведения продиктованы не особенностями научного процесса, спецификой бизнеса. А организаторы и интеллектуальные лидеры центров получили имя «интеллектуальных предпринимателей» (*intellectual entrepreneurs*) [13].

Как вспоминает Дж. Гудман, руководитель Национального центра политического анализа, при организации центра в 1983 г., в период подъёма администрации Р. Рейгана, сразу же встал вопрос о поиске «рыночной ниши». Все центры, находящиеся справа от политического центра, активно работали над политической повесткой администрации. В этих условиях новый центр сосредоточил свои усилия на вопросах, которые были вне внимания действовавшей администрации, таких как здравоохранение, социальная безопасность, льготы работников и т.д. Эти проблемы, которые относились к числу трудно решаемых и не имеющих высоких приоритетов, позволили центру найти своё место в системе «мозговых центров» правого толка и в последующем существенно повлиять на политику республиканского правительства [5].

Эффективность «мозговых центров» и проблемы общественного контроля

В средствах массовой информации сегодня существует упрощённая классификация от крайне либеральных до консервативных. Этого недостаточно, необходимо также дифференцировать «мозговые центры» по таким признакам, как поддержка и использование в своей деятельности принципов академизма, норм журналистской деятельности или лоббирования. «Мозговые центры» рассматриваются политической элитой США как один из важнейших элементов политической системы страны. А их открытость, и подконтрольность другим общественным институтам должны стать нормой современной жизни американского общества.

Американские политики всё больше внимания обращают на то, что эти влиятельные, играющие значительную роль в политической системе страны организации, к тому же получающие многомиллиардные пожертвования, которые освобождены от налогообложения, находятся вне публичного контроля [9]. Общество в целом имеет слабое представление о том, куда идут эти значительные средства. Сами «мозговые центры» стремятся позиционировать себя как защитники общественных интересов. Правда, по оценке политических

наблюдателей, это далеко не всегда так, и очень часто в деятельности «мозговых центров» присутствует серьёзный конфликт интересов.

Однако деятельность различных групп и центров поддержки, академических научных кругов, лоббистов или журналистского сообщества в американском обществе достаточно жёстко регулируется как официальными, юридическими, так и неофициальными морально-этическими нормами. «Мозговые центры» не попадают ни в одну из перечисленных категорий. Например, президент Обама после вступления в должность выпустил специальную директиву, которая должна ограничить практику «вращающихся дверей» (*revolving doors*), когда при смене администрации происходит массовое перемещение политиков из правительства в бизнес и лоббистские организации и наоборот. Но «мозговые центры» благодаря особенностям своей позиции не являются ни формальными, зарегистрированными лоббистами, ни бизнесом, и в итоге они не попадают под действие этой директивы. Поэтому в США постепенно развивается движение, требующее сформировать определённые рамки для деятельности «мозговых центров», которые должны иметь как законодательную, так и морально-этическую основу.

Достаточно сложно измерить эффективность работы тех или иных независимых исследовательских организаций. Принято считать, что их главная задача и одновременно результат – это разработка пионерных идей в различных областях внутренней и внешней политики. Однако, как и в науке в целом, особенно в социальных и политических науках, вопрос об оценке эффективности деятельности такого рода учреждений представляет немало сложностей. Помимо того, что эти центры производят некий научный продукт, они часто оказывают прямое влияние на политические решения (что, собственно, является одной из главных целей их существования), а также на формирование общественного мнения, на привлечение внимания общественности к новым актуальным вызовам.

Как правило, «мозговые центры» влияют на политические решения следующими способами: разрабатывают оригинальные новые идеи для принятия решений; формируют кадровый ресурс для проведения политических решений в жизнь; проводят публичные дискуссии по общественно важным вопросам; информируют общественность о проблемах и путях их решения; оказывают интеллектуальное и экспертное содействие государственным органам, претворяющим те или иные политические решения.

Один из американских аналитиков деятельности независимых центров Дон Абельсон, в частности, предлагает ряд критериев, по которым можно судить об их влиянии на общественную и политическую жизнь. Так, среди предлагаемых индикаторов: степень привлечения внимания к решению важных общественно значимых проблем через средства массовой информации, с помощью информирования правительства, через создание общественных коалиций и т.п.; формулирование политики с помощью проведения исследований, подготовки докладов, участия в публичных слушаниях, подготовке проектов и т.п.; участие в реализации политики на контрактной основе в качестве советников, консультантов, аналитиков и т.п.; через привлекаемые центром ресурсы (финансовые, кадровые), позволяющие более эффективно выполнять поставлен-

ные задачи; участие в публичных мероприятиях (выступления на телевидении, в прессе, в Интернете, на официальных встречах в качестве советников); конкретные рекомендации, принятые органами исполнительной власти к реализации в той или иной области политики.

Если «мозговой центр» проводит самостоятельное исследование и затем предлагает полученные результаты политикам, то восприятие этих результатов полностью зависит от совпадения политических взглядов политиков и экспертов. Если же исследование проводится «по заказу», то действующая администрация закажет конкретное исследование, прежде всего, своим единомышленникам, а не идеологическим противникам. С этим связано то, что эффективность «мозговых центров» определённая по приведённым выше критериям, в сильной степени зависит от совпадения политической ориентации центра и действующей администрации, а эффективность идеологически неангажированных центров ниже при любых администрациях. Это подтверждается жизненным опытом ряда центров, например Брукингского института. После Второй мировой войны его руководство придерживалось политики идеологической нейтральности, и в результате он стал терять своих спонсоров и попал в тяжёлое финансовое положение. В критический момент в середине 1960-х годов Совет директоров Брукингса сменил президента, и новое руководство порвало с политикой беспристрастности и сделало Брукингс настоящим «мозговым центром» Демократической партии. Оно пригласило в институт ведущих американских учёных социалистической ориентации. Институт снова стал получать значительные донорские вливания и стал одним из богатейших «мозговых центров» страны. Аналогичная ситуация возникла в 1980-х годах, когда Брукингс в очередной раз попытался стать нейтральным. И снова Совет директоров был вынужден вмешаться и сменить руководство*.

Есть попытки формализовать оценки степени влияния «мозговых центров». Так, Всемирный банк предлагал использовать ряд количественных показателей для оценки работы центров, например, масштабы тиражей их научной или экспертной продукции; ссылки на принятие различных решений на основе рекомендации центров; участие сотрудников центров в деятельности других влиятельных структур – в качестве членов редакционных советов, в качестве постоянных колумнистов, комментаторов; участие в деятельности различных общественных движений; кумулятивное количество ссылок в печати на деятельность сотрудников центра; количество ссылок в научных журналах.

Если посмотреть на деятельность отдельных наиболее влиятельных центров, то, во-первых, можно, безусловно, определить, ведущие направления их деятельности и соответственно, попытки влиять на ситуацию в данной области, а, во-вторых, увидеть некоторые очевидные результаты такого влияния на практическую политику ведущих центров. Например, Американский институт

* Следует отметить, что понятие «*non-partisan*», которое используют большинство «мозговых центров» для характеристики своих политических позиций, не означает нейтральности. По любому вопросу «мозговой центр» обязан занимать определённую позицию, иметь свою точку зрения. В этом заключён смысл его существования, с этой позиции центр осуществляет «социальное проектирование». «Мозговой центр» – это в большей степени проектная организация, а не исследовательская.

предпринимательства специализируется в следующих основных направлениях: в разработке экономической политики, в частности, в области макроэкономики, международной торговли и финансов; в разработке политики в области окружающей среды, экономического регулирования, политики в области здравоохранения; в разработке проблем внешней и оборонной политики, в частности, США, Латинской Америки, Ближнего Востока, развивающихся стран и Азии; в разработке социальных и политических проблем, в том числе в области образования, культуры, внутренней политики, правовой системы.

В настоящее время «мозговые центры» проходят в налоговой системе США как один из видов образовательных организаций. Они должны ежегодно подтверждать свой неприбыльный статус. Это делается путём заполнения специальной «Формы 990» Службы внутренних доходов (налоговое ведомство США). Однако как среди федеральных чиновников, так и политиков нарастает понимание того, что «мозговые центры» не являются образовательными организациями, и они не могут на этом основании освобождаться от уплаты налогов. Предлагается, чтобы при заполнении формы, «мозговые центры» указывали, что они «проводят социально-политические исследования и информируют общество о полученных результатах», и что источником их финансирования являются, главным образом, благотворительные фонды. При этом, чтобы «мозговые центры» в обязательном порядке перечисляли всех своих спонсоров, также как это делают политические кандидаты и лоббисты.

Сегодня практически все «мозговые центры» вовлечены в так называемую «неприбыльную журналистику», которая стала важной частью работы центров. Это означает, что «мозговые центры» выступают сегодня важными неприбыльными источниками как собственно информации, так и статей, журналистских расследований по проблемам, находящимся в центре их внимания.

Примером такой «неприбыльной журналистики» может служить деятельность такого влиятельного «мозгового центра», как Фонд «Наследие». Через свой сайт фонд предлагает помощь в обсуждении и анализе «самых горячих тем» политической жизни страны. Для этого все желающие могут через Интернет связаться с ведущими экспертами фонда. Более 160 консервативных экспертов были специально отобраны фондом для этой работы. Для редакторов различных изданий появилась возможность бесплатно получить качественные новости или аналитические материалы для печати. Фонд поддерживает один из самых посещаемых консервативных новостных порталов *Townhall.com*, который входит в пятёрку самых рейтинговых новостных порталов.

В американском обществе нарастает понимание того, что деятельность «мозговых центров», поскольку они занимают особую нишу в политической системе страны и пользуется существенными налоговыми привилегиями, должна регулироваться специальным законодательством, в котором среди прочего должны быть прописаны вопросы фидуциарной ответственности этих организаций перед обществом.

Прежде всего, «мозговые центры» призваны коллективно выработать определённый кодекс своей деятельности, который бы предотвращал возможность возникновения различных моральных, этических и легальных конфликтов интересов. Подобные общепринятые кодексы существуют в академической

науке, журналистике, во многих профессиональных сферах деятельности, где их роль достаточно велика, и они являются реальным механизмом саморегулирования в этих сообществах. Например, при разработке такого кодекса должен быть дан ответ на принципиальный вопрос, какого типа обязательства может брать на себя «мозговой центр» при получении финансирования от спонсора, и насколько эти обязательства должны раскрываться перед обществом. Для разработки подобных кодексов и последующего контроля США сформированы специальные общественные институты. Предполагается, что аналогичный институт должен быть создан и сообществом профессионалов в сфере, которая организационно оформилась в виде «мозговых центров».

«Мозговые центры» как глобальный феномен современной политики

Особую роль в становлении «мозговых центров» в мировой политике в послевоенный период сыграл английский предприниматель Энтони Фишер. Добившись определенных успехов в бизнесе, А. Фишер стал использовать полученную прибыль для пропаганды свободного предпринимательства. Первоначально он хотел направить своё финансирование на развитие академической (университетской) экономической науки и прежде всего на разработку идей нобелевского лауреата по экономике Фридриха Хайека. Однако сам Ф. Хайек отговорил его от таких действий и предложил направить средства на формирование «мозговых центров» как гораздо более эффективную форму организации социально-политических исследований и реализации получаемых результатов.

В итоге, как самим А. Фишером, так и при его непосредственном участии в 1970–1980 гг. в США, в странах Европы и Латинской Америки было создано несколько десятков «мозговых центров» либертарианского направления. Среди них Институт экономических исследований в Лондоне (*Institute of Economic Affairs*), Канадский фишеровский институт (*Fisher Institute of Canada*), Манхэттенский институт в Нью-Йорке (*Manhattan Institute*), Национальный центр политического анализа в штате Техас (*National Center for Policy Analysis*) и другие. Для финансирования этой деятельности был образован специальный благотворительный фонд со штаб-квартирой в США (г. Вашингтон) – Атлас фаундейшн (*Atlas Foundation*), а для глобальной координации – Международная сеть (*International Policy Network*) со штаб-квартирой в Лондоне. За время своего существования Атлас принял участие в создании и финансовой поддержке более чем 150 «мозговых центров» в разных странах [3].

На рубеже веков наблюдался быстрый рост числа «мозговых центров» в США и за рубежом. Однако набор проблем, которые поднимаются каждым новым центром, стал более узким, центры в большей мере нацелены на поддержку уже готовых идей и решений, нежели на поиск и разработку новых. В последние годы число центров уже не росло так быстро, как в конце прошлого века. Специалисты США предполагают, что Интернет и информатизация в целом существенно повлияют на организацию функций, которые выполняют сегодня «мозговые центры», и их число в ближайшем будущем стабилизируется.

В известном смысле «мозговые центры» выполняют в обществе важную функцию осмысления исторического опыта и таким образом способствуют ускоренному и более эффективному развитию. Не случайно ООН и её различные органы, связанные с развитием, активно рекомендуют странам создавать национальные «мозговые центры».

При этом за образец обычно берётся модель «мозгового центра» американского типа, которая также активно внедряется в странах Европы. Агентство международного развития США и Всемирный Банк в последней трети прошлого века выделили немало грантов на формирование «мозговых центров» в различных странах. Такие центры рассматриваются как важная составная часть механизмов общественного и экономического развития, в рамках которой устанавливается связь между процедурами выявления актуальных проблем и реализацией найденных решений. «Мозговые центры» не входят в правительственные структуры и потому не подвержены болезням бюрократизма и коррупции, широко распространённым в развивающихся странах. Но они играют роль организационных мостов между различными общественными группами, которые являются носителями традиционной мудрости и экспертного знания и обществом как таковым.

Но традиции вовлечения социально-политической науки и существующего в обществе экспертного знания и мудрости в решение сложных проблем в разных культурных традициях существенно отличны. И модель «мозгового центра» как бесприбыльной, политически неангажированной и не зависимой от государственного влияния организации, которая доминирует в западных странах, часто неприемлема в других условиях. Это подчёркивается международными исследователями развития «мозговых центров». Например, в Японии, Южной Корее и на Тайване «мозговые центры» существуют, главным образом, под эгидой крупных корпораций и очень часто как структурные подразделения последних. В Китае и некоторых других развивающихся странах с сильной централизованной властью «мозговые центры» создаются как квазигосударственные организации, выполняющие бюджетные заказы. Как в первом, так и во втором случаях говорить о независимости исследований можно только относительно*. В большинстве случаев «мозговые центры» играют роль промежуточного звена между правительством и бизнесом. Но в этих странах такие центры лучше финансируются за счёт бюджета, они, как правило, имеют большую численность сотрудников.

При этом исследователи подчёркивают, что американская модель «мозгового центра» сохраняет свою привлекательность только там, где существует политический плюрализм, развитое гражданское самосознание и, главное, альтернативная система финансирования, основанная на активной деятельности разнообразных фондов, развитых традициях благотворительности и спонсорства. Там

* Наблюдатели из стран Юго-Восточной Азии отмечают, что в этих странах сотрудничество с государством в решении сложных проблем является нормой общественной жизни, одним из проявлений коллективизма, присущего культурам этих стран. Они противопоставляют такой тип поведения своих «мозговых центров» тому, что они наблюдают в странах Запада и США, где общество оппонирует бюрократическому аппарату государства и где существенная доля исследований направлена на критику действий государства [10, p.17.]

же, где этого нет, «мозговые центры» финансируются государством или корпорациями. При этом такие организации выполняют функции политических советников, а вопросы научной истинности, политической нейтральности или внепартийности получаемых результатов исследований даже не ставятся**.

* * *

Таким образом, «мозговые центры» – это явление американской политической жизни, которое получило своё название только примерно через 100 лет после появления на политической арене. Это произошло потому, что политическая экспертиза вышла за рамки случайной услуги, оказываемой учёными социальных дисциплин действующим политикам. Политическая экспертиза стала серьёзным бизнесом, который сегодня оказывает серьёзное влияние на развитие стран***. До этого отдельные центры были известны под своими именами, но их не объединяли в рамках единого явления ни в сфере науки, ни в бизнесе, ни в области государственного управления.

Выходя за границы чисто «американской модели» центров, можно констатировать существование следующих их типов:

- независимые неприбыльные центры, характерные, прежде всего, для США и промышленно развитых стран;
- центры политических исследований при университетах, которые можно встретить практически во всех странах;
- правительственные центры – в странах с сильной центральной властью, прежде всего в развивающихся;
- корпоративные центры – в странах с сильным крупным бизнесом, в том числе в странах БРИК, в новых промышленных «тиграх» и т.п.
- центры политических партий и движений.

Эксперты считают, что факторами, определяющими тот или иной тип «мозгового центра» являются архитектура политической системы страны, её политический режим; правительственная бюрократия и стиль работы; развитость демократических институтов и гражданского общества; законодательство в сфере неправительственных и некоммерческих (неприбыльных) организаций; развитость системы политических партий и механизмов их взаимодействия; наличие в стране соответствующей культуры филантропии; независимость бизнеса и его представительских институтов от давления со стороны правительственной бюрократии; общественная поддержка действующего политического режима; международная поддержка и кооперация среди экспертов [10, р. 7–10].

Диверсификация источников финансовой поддержки «мозговых центров» является решающим условием как политической, так и научной их независи-

** Это особенно подчёркивается в отношении «мозговых центров», действующих в Японии. Проблема научной независимости политических экспертов представляется чуждой для культурной традиции этой страны [12].

*** Англичане ведут историю своих «мозговых центров» от Королевского института исследований проблем безопасности и обороны (*Royal Institute for Defense and Security Studies*), который был основан в 1831 г. графом Веллингтоном.

мости. Самыми стабильными центрами являются те из них, у которых шире спектр финансовых источников.

Наиболее влиятельные в современном мире центры исследуют проблемы, имеющие глобальную природу, или охватывающие значительные регионы мира. Такие центры прочно вовлечены в мировую политику, поддерживают устойчивые связи с учёными и специалистами разных стран, активно участвуют в международном научном обмене, сотрудничают в организации исследований не только с единомышленниками, но и с противниками своих идей.

Важным условием эффективности работы центров, по мнению международных экспертов, является формирование внутри стран особой культуры использования независимых экспертов при принятии политических решений. Такая культура может сформироваться в стране только при условии наличия множества «мозговых центров», свободы обмена информацией между ними и желанием правительственных бюрократов прислушиваться к мнению экспертов.

Список литературы

1. *Макинерни Д.* США. История страны. М.: ЭКСМО, 2009. 735 с.
2. *Супян В.Б.* Мозговые центры: роль и эволюция независимых исследовательских организаций в США // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 1. С. 4–16.
3. The Atlas Foundation. The Official Site (<http://atlasnetwork.org/>).
4. *DeMuth Ch.* Think Tank Confidential // The Wall Street Journal. October 11, 2007 (<http://www.opinionjournal.com>).
5. *Goodman J.C.* What Is a Think Tank? National Center for Policy Analysis (<http://www.ncpa.org/pub/what-is-a-think-tank>).
6. Random House Webster's Unabridged Dictionary. Special Second Edition. N.Y.: Random House, 2001. 2229 p.
7. *Rich A.* Think Tanks, Public Policy, and the Political Expertise. Cambridge (Mass.): Cambridge Press, 2006. 258 p.
8. *Smith J.A.* The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. N.Y.: The Free Press. A Division of Macmillan Press. 1991. XX+330 p.
9. *Snider J H.* Strengthen Think Tank Accountability. Politico, February 3, 2009 (<http://dyn.politico.com>).
10. *Stone D.* Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition. Hanoi, 2005. P. 17 (<http://www.adbi.org/discussion-paper/2005/09/09/1356.think.tanks/>).
11. Thinking the Unthinkable. From Thought to Policy. The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy: Experience from Central and Eastern Europe. Bratislava, UNDP Regional Bureau for Europe and CIS, 2003. 196 p.
12. *Telgarsky J., Ue M.* Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice. Washington: World Resources Institute, 1996. 152 p. (<http://www.wri.org/publication/think-tanks-democratic-society-alternative-voice>).
13. *Weidenbaum M.* The Competition of Ideas. The World of the Washington Think Tanks. New Brunswick (New Jersey): Transaction Publishers, 2009. 118 p.