

РАЗРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

6.1. Модели разработки государственной политики

Государственная политика разрабатывается с учетом множества обстоятельств и условий высшими органами государственной власти с участием других субъектов политики — партий, ассоциаций гражданского общества, университетов и исследовательских центров, влиятельных деятелей бизнеса, культуры и науки. В основе выработки политики государства лежат базовые интересы общества, стратегические потребности соответствующего этапа развития государства, выраженные политическими лидерами и элитами в форме основных принципов и стратегических целей, которые нашли соответствующую общественную поддержку. В процессе выработки политики возникает проблема адекватности выражения базовых интересов общества в соответствующей политической линии государства. Исторически политика может противоречить этим интересам и потребностям, быть навязанной обществу или несоответствовать времени (забегать вперед, быть позади развития, топтаться на месте). Такая политика является вредной и неэффективной. Политика разрабатывается с учетом сохранения власти определенных властных групп в государстве. Тот, кто считает, что разработал правильную политику, рассчитывает сохранить власть и использовать ее для осуществления политических целей. Тот, кто борется за власть, как правило, предлагает альтернативную политику, которая бывает радикальной в большей или меньшей степени. Политика (policy) имеет множество измерений, и зачастую трудно ответить на вопрос, есть ли некоторые общие механизмы ее выработки и осуществления, если сравнивать исторические этапы или множество различных стран. Политика, как отмечал Хьюдж Хекло, не является самоопределяющимся феноменом. Нет уникального набора решений, акторов и институтов, вырабатывающих политику и ожидающих раскрытия и описания. Скорее, политика является интеллектуальным конструктом, аналитической категорией, содержание которой должно вначале быть определено аналитиком [Heclo, 1972, 83—108]. В этом отношении государственная, шире — публичная, политика предстает, с одной стороны, как ответ на насущные проблемы, которые приходится решать государству и другим публичным

акторам и которая трудно поддается вначале встраиванию в какую-либо теоретическую конструкцию, а с другой стороны, прошедшая теоретический анализ, она приобретает характер парадигмального действия для других политиков в сходных ситуациях. В этом отношении, например, политика «Нового курса» Президента США Франклина Рузвельта 30-х годов прошлого столетия, связанная, в частности, с повышением правительственных расходов с целью понижения безработицы и впоследствии получившая название «кейнсианской», вовсе не базировалась на предварительном прочтении работ британского экономиста Джона Кейнса. Лишь впоследствии «Новый курс» стал символом долговременной либеральной политики, и роль Кейнса здесь была существенной. Как отмечал один из бывших руководителей Президентского совета экономических советников Герберт Стейн, «без Кейнса и особенно без интерпретации Кейнса его последователями, экспансионистская фискальная политика могла бы остаться случайно появившимся инструментом и не быть способом жизни» [Stein, 1984, 39]. Самостоятельное существование реальных политических курсов не отрицает необходимости предварительной научной проработки темы, но все же практическая потребность здесь является определяющей. Многие неудачи политики монетаризма в начале 90-х годов в России были связаны с академизмом и теоретическим экстремизмом проводивших ее политиков.

Тем не менее, попытка описать и объяснить, как вырабатывается политика и каковы тут возможные модели, не является невыполнимой. *Под выработкой государственной (публичной) политики можно понимать совокупность стадий, факторов (условий), деятельности субъектов политики и групп влияния в ходе выбора стратегических целей и их закрепления в соответствующих документах (программах, заявлениях, законах, доктринах).* Формирование особой научной субдисциплины, связанной с выработкой и осуществлением публичной политики (public policy analysis, public policy-making), сопровождалось более или менее успешной активностью по описанию того, что собой представляет публичная политика и каковы модели ее разработки (McCool, 1995; Sabatier, 1999; Gupta, 2001). В американской традиции, однако, начало особой отрасли «науки о политике» («policy science») связывают с именем Гарольда Лассуэлла, опубликовавшего в 1951 г. работу «Политический курс» («The Policy Orientation») (Lasswell, 1951, 1971). Задачей этой науки, он считал, является объяснение процессов выработки и осуществления политических стратегий.

Обратим внимание на определение публичной политики, которое дают авторы известной работы «Сравнительная публичная политика», опубликованной в 1990 г. Арнольд Хайденхаймер, Хьюдж Хекло и Кэролин Адамс. «Сравнительная публичная политика, — пишут они, — является изучением того, как, почему и с каким результатом различные правительства проводят особые курсы действий или бездействия» [Heidenheimer, Heclo, Adams, 1990, 3]. Отвечая на эти вопросы, мы можем получить информацию о том, како-

вы же направления политики и основные условия, определяющие ее выбор в различных странах.

Для ответа на вопрос, *как* правительства выбирают свои действия, исследователю необходимо сосредоточить внимание на структурах и процессах, посредством которых вырабатываются правительственные решения. В общем смысле, например, мы можем сказать, что некоторые страны являются федеративными государствами (США, Германия), другие более централизованные унитарные государства (Великобритания, Швеция, Япония и Франция). Отсюда проистекает вывод, что процесс выработки политики будет отличаться в этих двух группах стран. Являются ли государства монархиями, президентскими или парламентскими республиками, будет оказывать существенное влияние на механизм выработки политического курса страны, т.к. набор акторов выработки политики и их отношения друг с другом будут значительно модифицированы формой государственного правления.

При ответе на вопрос, *почему* выбирается тот или иной политический курс, предполагается изучение множества условий: историческое развитие, которое оказывает влияние на принимающих решения; политическая культура нации и политические субкультуры отдельных групп населения; изменяющееся общественное мнение; уровень развития и наличие ресурсов; текущие политические проблемы и т.д. Многое здесь зависит от изучения взаимодействия политиков, партий, бюрократии, различных групп интересов; многое определяется тем, какими идеями руководствуются те, кто решения принимают. Одним из главных интересов изучения публичной политики является сравнение того, к каким результатам приводит деятельность правительства, т.е. речь идет об эффективности правительственной стратегии и тактики. Очевидным результатом здесь будет ответ об удовлетворенности или неудовлетворенности народа деятельностью политиков и политических институтов. Однако проблема эффективности гораздо более сложна. К тому же на начальном этапе выработки политики трудно бывает определить ее будущую эффективность, которая касается не только достижения целей и соответствующих затрат, но и отдаленных последствий принимаемых решений. Тем не менее, в науке сложилась дисциплина — оценивание политики (policy evaluation), где вопросы оценки отдельных политических программ и курсов с точки зрения их эффективности являются центральными [см.: Suchman, 1967; Ahonen, 1983; Hellstern, 1991]. Согласимся с Францем-Ксавьером Кауфманом, что «если мы предположим, что для эффективной разработки политики более важным является сначала возможность ее изучения, а затем принятие наилучших решений, то мы подойдем к новой парадигме политической теории. Затем мы должны спросить, как процессы оценивания руководства, контроля и внедрения могут быть систематически встроены в политические сферы. Реалистический подход к этой проблеме должен состоять в том, что процессы обратной связи как взаимоотношения руководства, контроля и оценивания действуют одновременно на различных уровнях и между различными

стадиями процесса разработки политики» [Kaufmann, 1991, 227]. Следует подчеркнуть, что эффективность политических программ зависит от правильности избранных целей и средств, и значит, она определяется общим механизмом выработки подобных программ и стратегий. В этом отношении можно в целом ставить вопрос об эффективности политических систем, способствующих или неспособствующих реализации задач общественного развития в различных смыслах слова — экономическом, политическом, социальном, культурном [см.: Эндрейн, 2000].

Айра Шаркански очень просто определяет существо публичной политики: «Публичной политикой является все то важное, что делает правительство» [Sharkansky, 1982, 7]. Описывая политический процесс как процесс выработки и внедрения политики, автор говорит о том, что формулирование, одобрение и внедрение правительственных программ объединяет администраторов с множеством других акторов, кто занимает ведущее положение в политике; этот процесс включает официальных лиц многих ветвей государственной машины, частных граждан, заинтересованные группы, политические партии, а иногда и представителей зарубежных политических структур. Также в политическом процессе находят свое место идеи, ресурсы, стимулы, предрассудки, которые влияют на участников. Политический процесс характеризуется большой динамикой и подвержен множеству противоречий. Собственно формулирование правительственных программ, в которых выражается сущность проводимой политики, определяется характером чувствительности административно-политической системы к окружающей среде, к тем импульсам, которые идут от базовых интересов, и оттого, что можно назвать процессом обсуждения и принятия политического решения.

Современные требования, предъявляемые к процессу выработки политики, включают следующие положения [см.: Morrison, 2002, 205—206]:

1. Взгляд вперед.

Процесс выработки политики включает ясно определенные результаты, которые политика пытается достичь, и где это возможно, учитывает будущие эффекты политики.

2. Широкий взгляд.

Процесс выработки политики принимает в расчет контекстуальные и влиятельные факторы, находящиеся вне государственной юрисдикции и контроля.

3. Инновативность, гибкость и креативность.

Процесс выработки политики является инновативным и гибким, когда в нем ставятся под вопрос установленные способы решения проблем и вырабатываются новые и креативные идеи. Где это возможно, процесс является открытым для критики и для предложений со стороны других. Риски определяются и активно управляются.

4. Основы информации.

Советы и решения в процессе выработки политики основаны на наилучшей доступной информации из различных источников, и все значимые люди вовлечены в процесс на самой ранней возможной стадии формулирования целей.

5. Вовлеченность.

Процесс выработки политики принимает в расчет влияние и реагирует на потребности всех людей, прямо или косвенно воздействующих на политику.

6. Объединение.

Процесс выработки политики включает целостный взгляд, выходящий за институциональные рамки правительственных стратегических целей, и основывается на моральных, этических и правовых факторах политики. Взаимно пересекающиеся цели, которые ясны, и организационные структуры, необходимые для гарантии их осуществления, учитываются вначале.

7. Контроль.

Существующие и уже выработанные политики так же, как и новые политические инициативы подвержены постоянному контролю для того, чтобы обеспечить реализацию в них наиболее эффективного и изменчивого.

8. Оценивание.

Систематическое оценивание эффективности политики встроено в сам процесс ее выработки.

9. Изучение уроков.

Процесс выработки политики построен на способах и процессах постоянного изучения внедрения политики и процессов ее формулирования.

Существует несколько подходов к описанию моделей разработки политической стратегии и политических программ, которые основываются на выделении ее субъектных, нормативных, процессуальных, целевых и обуславливающих факторов и их взаимосвязи. При этом на построение моделей оказывает влияние то, исповедует ли исследователь теорию рационального выбора или нет, т.е. считает ли он, что процесс выработки политики включает взаимодействие индивидов, ориентирующихся на максимальную выгоду, или в ходе выработки политики в процесс включаются коллективные агенты, институты, интересы и т.д.

В целом политический процесс в этом отношении (т.е. «функционирования» некоторого политического курса действий) может быть представлен следующими основными фазами [см. схему 1: Gupta, 2001, 47]. Дипак Гупта пишет, что в действительности, конечно, политический процесс гораздо сложнее, но это упрощение позволяет понять логику «формирования политики» (ibid). Начальным пунктом считается определение «повестки дня» — вопроса или проблемы, которые являются актуальными для решения и вовлекаются в обсуждение.

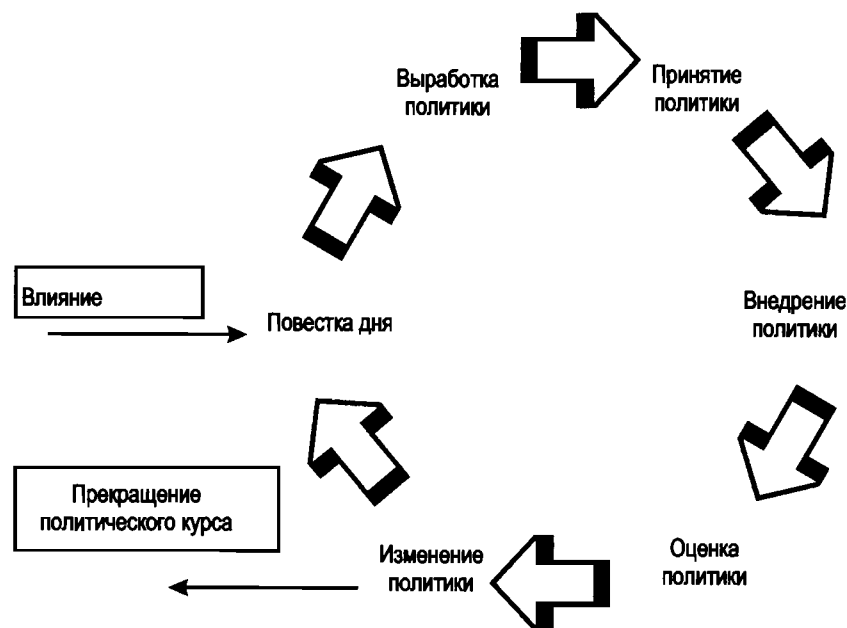


Схема 1. Политический цикл

В теории публичной политики выделяются два вида таких поставленных проблем («повесток»): те, которые находятся под контролем власти и решающие властями, и те, которые возникают в обществе, но пока не получили политического внимания. Второй вид проблем влияет на первый, но может долгое время не получать своего разрешения в политике. После того как проблема вышла на повестку дня государственных органов, начинается процесс выработки политики — согласования интересов, определения целей и средств их достижения. Разработанный политический курс должен получить закрепление в целом ряде решений и программ, что само по себе является довольно сложным процессом нахождения компромиссов и соглашений. Политический курс институционализируется в решениях определенными органами государственной власти и с использованием определенных процедур (президент, правительство, парламент, референдум). Определенная и закрепленная в решениях политика должна быть осуществлена, что предполагает целый комплекс мер по внедрению принятых решений и программ. Эти меры касаются деятельности государственных органов, бизнеса, структур гражданского общества. Торможение принятых решений может осуществляться на любом уровне и в любой области, если не разработана система внедрения политики. Оценивание политики представляет собой относительно самостоятельный этап политического цикла, и он направлен на проверку эффективности и качества

выработанного политического курса, который уже осуществляется в действительности. Конечно, оценивание присутствует и на ранних этапах политического процесса, но здесь оно приобретает самостоятельное значение. Как правило, оценивание политического курса — это самостоятельная профессиональная деятельность экспертов и соответствующих агентств. Оценка политики приводит либо к корректировке (изменению) политики, либо к отказу от политического курса.

То, какие факторы учитываются на всех этапах политического цикла, в науке публичной политики описано в моделях политического процесса.

Одна из первых систематических моделей политического процесса была разработана Ричардом Хоффебертом под названием «*модель открытых систем*» («the open-systems framework») [Hoffebert, 1974]. Эта модель построена на идее «воронки причинности», в соответствии с которой процесс выработки политики представляет собой последовательный переход от более широких и неопределенных условий (исторически-географические условия) к оформленному правилам поведению элит в процессе обсуждения политических целей и выработки решений. «Воронка причинности» как бы вовлекает в процесс ряд условий, между которыми существуют отношения прямой и отдаленной зависимости. Окончательный политический выбор таким образом является прямым и непрямым функциональным результатом следующей цепи: историко-географические условия — социо-экономическая структура — массовое политическое поведение — правительственные институты — поведение элит в процессе оформленного обсуждения политики — выработанная политика. На поведение элит воздействуют соответствующие события, происходящие из предыдущих факторов по отдельности или в совокупности.

Модель «*институционального рационального выбора*» («institutional rational choice») была разработана Элиной Остром и ее коллегами [Ostrom, 1982]. По этой модели результат выработки политик представляет собой функцию индивидуальных действий, вовлеченных в процесс акторов, на которых влияют два основных вида условий: (1) индивидуальные условия; (2) условия, связанные с ситуацией принятия решений. Индивидуальные условия включают в себя ценности и ресурсы индивидов, позволяющие им влиять на процесс выработки целей. Ситуация принятия решений описывается как совокупность условий, связанных с институциональными правилами, природой соответствующих благ и характеристиками сообщества (социально-экономические условия и общественное мнение). Основная идея этой модели состоит в том, что индивиды, выбирающие политические приоритеты, будут действовать по-разному в зависимости от различий в ситуации принятия решений. При этом следует учитывать три уровня институционального анализа: операциональный уровень (уровень агентов, принимающих решения); уровень коллективного выбора (согласованные коллективные нормы, управляющие агентами);

конституционный уровень (конституция, управляющая выбором коллективных норм).

Модель «*политических потоков*» («the policy streams») [Kingdom, 1984] включает в себя описание трех «потоков», составляющих процесс выработки политики. Первый поток назван «проблемным потоком», состоящим из информации о реальных проблемах и результатах предыдущей правительственной деятельности. Второй поток — «сообщество» исследователей, консультантов и других специалистов, которые анализируют проблемы и формулируют различные альтернативы. Третий поток назван «политическим» и состоит из выборов, деятельности политиков, конкуренции в ходе принятия законов и т.д. Когда три потока объединяются, тогда возникает «окно возможностей» для принятия соответствующих политических решений.

Модель «*конкурирующих защищающих коалиций*» («competing advocacy coalitions») [Sabatier, 1988, 1991] представляет собой попытку синтеза многих идей, проистекающих из других моделей. В ней акцент делается на условиях, определяющих перемену политического курса и, соответственно, выбора нового. Замена политического курса другим осуществляется под влиянием трех основных наборов факторов: (1) взаимодействие конкурирующих коалиций в субсистеме выбора политики; (2) внешние по отношению к первой субсистеме перемены; (3) относительно стабильные общественные параметры. Субсистема конкурирующих коалиций состоит из акторов, представляющих многие публичные и частные организации, на всех уровнях управления, кто разделяет набор базовых идей и верований (политические цели, мнения, ощущения) и кто пытается манипулировать правилами различных управленческих институтов для достижения политических целей со временем. Конфликт между коалициями опосредуется «политическими брокерами», т.е. акторами, которые связаны скорее с условиями системной стабильности чем собственно с политическими целями. Внешние по отношению к коалиционной системе перемены включают подвижки в социально-экономических условиях, изменения в правящей коалиции, решения, проистекающие из других областей политики. Это могут быть цены на товары и услуги, изменения общей экономической конъюнктуры на рынке, новые выборы, принятые решения в области социальной политики, которые влияют на экономические стратегии и т.д. Стабильные системные параметры включают в себя базовые социальные структуры и конституционные правила. Они ограничивают действия акторов и влияют на их ресурсы. Например, конституционное разграничение полномочий между федерацией и составляющими ее частями, конечно, влияет на возможности принятия политических решений центральными властями по многим позициям.

Все выработанные общие модели выработки политики в целом следуют общему алгоритму принятия политических решений (интересы—приоритеты—риски—цели—ресурсы—решения) и определению соответствующих внутренних и внешних условий (историчес-

кие, социально-экономические, институциональные и т.д. факторы) для взаимодействия конкурирующих в политике акторов (политические элиты, органы власти, лоббисты, политические партии, ассоциации гражданского общества, группы давления и др.). Каждая модель акцентирует внимание на тех или иных аспектах и стадиях выработки политической линии. Есть страновая специфика в процессах и механизмах выработки политики, но модели определяют некоторые универсальные характеристики, которые им свойственны в различных политических системах, прежде всего демократических.

6.2. Органы государственной власти и государственная политика

Органы государственной власти играют центральную роль в подготовке и исполнении государственной политики. В деятельности и решениях главы государства, правительства, парламента находят свое реальное выражение сущность и роль государства в обществе, раскрываются более или менее однородные виды целенаправленного воздействия его на общество. Хотя политические партии и группы интересов всегда активны в процессе артикуляции собственных интересов, именно центральный правительственный аппарат совместно с законодательными органами государственной власти непосредственно иницирует и формулирует основные предложения относительно методов, норм, приоритетов и стратегических направлений осуществления государственной политики. Роль главы государства, парламента и правительства в выработке и осуществлении государственной политики определяется в основном формой государственного правления.

Основополагающие правила, касающиеся принятия решений, объема полномочий и распределения власти в политической системе определяются конституцией государства. Конституция представляет собой набор формальных правил, норм, процедур и принципов, определяющих порядок формирования, обсуждения, принятия и осуществления государственной политики институтами государственной власти и управления. Конституции особенно важны в политических системах, основанных на верховенстве права. Последнее предполагает, что правительство не вправе предпринять никаких действий, если те не санкционированы законом, а граждане могут быть наказаны только за действия, нарушающие существующий закон.

Современная конституция включает в себя совокупность правил принятия решений — фундаментальных принципов, которые определяют, каким образом должны приниматься решения, учреждают институты и ведомства, наделенные конкретными властными полномочиями, устанавливают территориальную и функциональную сферу компетенции таких институтов и ведомств и т.д. У каждого национального правительства может быть своя система правил принятия решений. Эти правила бывают как простыми, так сложными; в одних политических системах их количество весьма велико, в других существует лишь ограниченный набор правил, которые используются в разнообразных обстоятельствах. Не одинакова и степень

четкости и формализации таких правил. Большинство legislatures опирается на формализованные и тщательно разработанные правила принятия решений и в то время как кабинеты, возглавляющие исполнительную ветвь власти, часто прибегают к неформальным и гибким правилам.

Возможно, наиболее важными из вводимых конституциями правилами являются те, которые управляют процессом выработки государственной политики. Определение государственной политики есть процесс преобразования социальных интересов и требований во властные государственные решения. Конституции устанавливают правила, на основе которых это происходит. Они предоставляют особым группам или институтам возможность выступать с предложениями относительно проводимой государственной политики и политического курса и наделяют других правом вносить в них поправки, отклонять, санкционировать их, принимать окончательное решение, воплощать его, следить за его исполнением и применять судебные санкции в случае нарушения.

Ветви власти в современных демократиях в этом плане главным образом различаются по тем формальным функциям, которые они выполняют в процессе определения и осуществления государственной политики. Законодательная ветвь определяет политический курс, исполнительная — на его основе разрабатывает и претворяет в жизнь государственную политику, судебная — выносит решения по возникающим в связи с ними спорам. На практике, однако, функции отдельных ветвей власти не так просто идентифицировать и развести между собой. Так, исполнительная власть (особенно в парламентских демократиях) нередко несет значительную долю ответственности за инициирование и формулирование политического курса, даже если официально эти функции принадлежат законодательному органу.

Тем не менее, информация о том, какие функции в области определения государственной политики тот или иной политический институт (скажем, легислатура), способна дать лишь общее представление относительно того, как этот курс вырабатывается. Для более точных представлений требуется знание того, каким образом принимаются решения внутри каждого отдельного института. В рамках каждого конкретного правительственного учреждения или другого политического института действуют многочисленные правила, которые влияют на процесс выработки политического курса. Самыми важными из них являются, наверное, правила голосования. В большинстве современных законодательных палат, равно как и во многих судах, используются эгалитарные правила голосования, другими словами, голоса каждого из членов законодательного судебного органа равны (хотя в случае равенства голосов председательствующие должностные лица, например, спикер британской палаты общин, могут быть наделены решающим голосом). Проще говоря, один человек — один голос. Между тем в правительственных департаментах (министерствах) такую практику вряд ли когда-либо увидишь. Процесс принятия решений носит там иерархический характер. Предполагается, что каждый поступает согласно указаниям

своего вышестоящего начальника. В чисто иерархических системах в расчет принимается лишь голос человека, находящегося на самом верху (например, министра).

Современная политическая наука выделяет несколько возможных теоретических моделей разработки и осуществления государственной политики в зависимости от особенностей реализации принципа разделения властей, существующей системы групп интересов, характера их взаимоотношений с правительством и расстановки политических сил в парламенте (Алмонд и др., 2002, 324—325).

Патерналистская теория предполагает, что лидеры страны действуют в интересах общества и берут на себя инициативу в определении того, чем именно должно заниматься правительство. Суть этого сводится к формуле «Дело правительства — править». Парламентарии и министры, не спрашивая, чего хочет народ, а, руководствуясь собственными суждениями и принципами, должны поступать так, как, по их мнению, будет лучше для блага общества. По выражению одного министра-консерватора, правительство «должно существовать для народа, с народом, но не под народом». М. Тэтчер, умевшая очень четко формулировать свои политические воззрения, считала, что ее долг состоит не в том, чтобы соответствовать данным последнего опроса общественного мнения, а в том, чтобы оберегать национальные интересы. В том же патерналистском, «опекунском» духе высказывается и Т. Блэр, когда утверждает, что руководит правительством во имя всех граждан страны. Доктрина патернализма всегда имеет успех у правящей партии, поскольку может оправдать все, что по своему желанию предпринимает правительство. Находит она отклик и в душах чиновников — она служит правящей партии и рассматривает себя в качестве постоянных (пусть и неизбранных) ревнителей интересов народа. Оппозиция отвергает ее по той причине, что не допущена к власти.

Коллективистская теория видит роль правительства в том, что должно находить равновесие между противоборствующими интересами крупных социально-экономических групп. С этой точки зрения, партии и «группы давления», представляющие классовые или групповые интересы, гораздо могущественнее индивидуальных. В стране с населением, превышающим 50 млн. чел., сложение преференций неизбежно. Консерваторы традиционно делают упор на гармоничном сосуществовании различных классов общества. Считается, что более обеспеченные должны оказывать менее обеспеченным помощь, выражающуюся в поддержке социальных программ и участии в добровольных начинаниях; люди малообразованные обязаны считаться с мнением более просвещенных членов общества и поступать согласно их рекомендациям. Социалистический подход придает большее значение классовым различиям: профсоюзы и предприниматели играют в определении политического курса страны роль не меньшую, чем правительство, а трудящиеся своими голосами возмещают отсутствие капитала.

Индивидуалистическая теория представительства подчеркивает важность, которую имеет в политическом процессе голос каждого гражданина. Либеральные демократы доказывают, что политические

партии должны представлять индивидуумов, а не интересы организованных групп. Тут следует заметить, что отдельному человеку редко удается на референдумах прямо выразить свое отношение к политике правительства, а если референдум все же объявляется, то выносятся на него вопросы, сформулированные действующим правительством.

В 80-е годы Р. Рейган и М. Тэтчер были рьяными поборниками экономического индивидуализма, считая, что каждый человек в меру своей активности «на рынке» сам отвечает за достигнутый им уровень благосостояния. Этот подход снимал с правительства ответственность за отстаивание коллективных интересов. М. Тэтчер зашла в этом столь далеко, что заявила: «Такого понятия, как общество, не существует». Т. Блэр, став премьер-министром Великобритании, следуя своей радикально-центристской программе, отверг традиционную для лейбористов коллективистскую доктрину и предпринимал попытки ослабить контакты Новой лейбористской партии с профсоюзами. Т. Блэр подчеркивал, что правительство должно проводить такой курс, который позволил бы гражданам государства благодаря системам образования, профессионального переобучения, повышения квалификации и другим направлениям социальной политики максимально раскрыть свои природные способности.

6.3. Политические партии и государственная политика

Влияние партийной системы на политику государства. Политические партии являются важнейшим институтом, через который реализуется государственная политика.

Современные политические партии могут выступать как внутренним так и внешним элементом государственной политики.

Одной из базовых категорий для анализа эффективности деятельности политических партий в рамках реализации государственной политики, является понятие «эффективное число партий». В рамках такого подхода современные политические партии выступают как внутренние элементы государственной политики, ибо последняя проводится при их роли в качестве субъекта реализации определенной политической линии.

Для различных партийных систем количество таких партий не одинаково.

Для однопартийной политической системы¹ пределом эффективности является одна партия. Соответственно партийно-государственная линия, вырабатываемая единственной партией и реализуе-

¹ За основание взята классификация Дж. Сартори (см.: *Parties and party systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976). Он предлагает начинать рассмотрение партийных систем с двухпартийных, однако, по нашему мнению, однопартийные системы существуют как квазисистемы. Функции партий, до некоторой степени, осуществляет в них внутрипартийная (фракционная) системная оппозиция.

мая государством является безальтернативной (напр.: Германия периода фашизма, СССР и др.).

Для партийной системы «партии-гегемона» (например, Китай и др.) — осуществляется только незначительное фоновое влияние¹ партий-сателлитов на государственную политику.

Для партийной системы с доминирующей партией (напр.: Мексика, Венесуэла и др.) влияние партий — хронических аутсайдеров на государственную политику несколько выше, но также остается в рамках фонового.

Для партийной системы «простого плюрализма» (напр.: США, Великобритания и др.) влияние сменяющихся друг друга двух партий, на государственную политику всегда существенно. Это происходит за счет того, что партии имеют существенное влияние в парламентах, и могут представлять свое мнение перед национальной аудиторией вне зависимости от того, находятся ли они у власти или в оппозиции. Любая из партий может позволить себе прорабатывать те или иные вопросы общегосударственного значения в рамках, например, «теневых кабинетов». Остальные партии могут оказывать только фоновое влияние на государственную политику.

Для партийной системы «умеренного плюрализма» (Бельгия, ФРГ, Швеция, и др.), где нормой считается три или четыре партии, сменяющие друг друга у власти по одиночке или в коалиции, каждая из партий оказывает на государственную политику существенную роль, степень ее существенности зависит как от реального влияния этой партии в современных условиях, — количества мест в парламенте, так и оттого, находится ли партия у власти или в оппозиции.

Для партийной системы «крайнего плюрализма», где нормой считается пять—восемь партий, конкурирующих между собой, (напр.: Италия, и др.) характерно незначительное влияние неправящих в настоящее время партий на реализуемую государственную политику.

Для атомизированных партийных систем, где число конкурирующих партий свыше 8, характерно незначительное влияние неправящих партий на государственную политику (напр.: Малайзия), связанное с распылением влияния и проявлением дисперсии партийных ролей.

Особый тип представляет собой переходная партийная система современной России. В определенном отношении она является сверхатомизированной, ибо в борьбе за власть в 90-е годы участвовало более ста политических партий и общественных движений. Она также является системой с мигрирующей доминирующей партией при наличии несистемной и псевдосистемной оппозиции. В рамках такой партийной системы политическая партия, находящаяся у власти, постоянно ретуширует свое политическое лицо. Она сохраняет при этом существенную часть своей социальной базы

¹ Под «фоновым влиянием» мы понимаем такое влияние, которое носит либо несамостоятельный характер, либо содержит предложения, которые находятся за рамками внимания основных политических сил.

даже при изменении названия. В качестве таковой выступает, в первую очередь, чиновничество и непосредственно обслуживающие его интересы социальные слои.

Системная оппозиция критикует власть, но сама постоянно уходит от ответственности за принимаемые правительством решения. Несистемная оппозиция безуспешно критикует власть в связи со слабостью своего политического влияния.

Исходя из вышесказанного, можно выделить закономерную тенденцию, в соответствии с которой, чем больше партий осуществляет борьбу за власть в той или иной стране в данный исторический период, тем меньше конкретная политическая партия может оказывать влияние на реализацию государственной политики.

Из этого следует, что место политических партий при малозначимой конкуренции в современной России занимают исполнительные органы власти, как центральной, так и местной, которые все более и более активно втягиваются в режиссирование политического представительства в современной России.

При общем незначительном влиянии политических партий РФ на государственную политику, внешняя политика является сферой, влияние на которую со стороны политических партий выглядит наименее значимой и эффективной.

Как правило, партии не имеют развернутых оригинальных внешнеполитических программ, и ограничиваются критикой тех или иных действий исполнительной власти.

Если же та или иная партия имеет оригинальные суждения по вопросам внешнеполитических приоритетов государства, как, например, «Евразийская партия» А. Дугина, то ее влияние на внешнеполитическую линию государственной политики страны крайне невелико¹.

Глобализационные и регионализационные тенденции в партийном строительстве и государственная политика. Глобализационные тенденции в партийном строительстве насчитывают не одно столетие в своей истории. Достаточно вспомнить историю Первого Интернационала, Второго Интернационала, Коминтерна в прошлом, Социнтерна, «Зеленого» Интернационала и др. в современных условиях.

Своеобразные проблемы в контексте нашего рассмотрения встают при формировании некоторых новых наднациональных образований. Это касается, в первую очередь, европартий. Так, например, в соответствии со статьей 191 Договора об образовании Европейского сообщества (1992 г., Маастрихт) [Les Traités de Rome, 1998, 216], «Политические партии на европейском уровне являются важнейшим фактором интеграции в рамках Союза. Они содействуют

¹ «Евразийская партия» А. Дугина считает, что основным внешнеполитическим приоритетом РФ должно быть сближение с КНР. Напомним, что основным внешнеполитическим приоритетом страны сегодня в соответствии с Доктриной внешней политики РФ является развитие и укрепление всесторонних отношений со странами СНГ.

формированию европейского сознания и выражают политическую волю граждан Союза».

В этой связи следует обратить внимание на то, что, несмотря на многие сотни партий, действующих в рамках стран Евросоюза, по результатам выборов 1999 г. в новый состав Европарламента (626 членов), евродепутатами от 15 государств были сформированы 8 фракций, представляющих наднациональные партии. Среди них фракция Европейской народной партии (консерваторы различного спектра, — 233 члена, из которых 53 были избраны от ФРГ, 37 от Великобритании, 34 от Италии, 28 от Испании, и 21 от Франции); фракция Партии европейских социалистов (180 членов, из которых 33 были избраны от ФРГ, 30 от Великобритании, 24 от Испании, 22 от Франции и 17 от Италии); фракция Европейской партии либералов, демократов и реформаторов (50 членов, из которых 10 избраны от Великобритании, 7 от Италии, 3 от Испании); фракция зеленых / «Альянс» (48 членов, из которых — 9 от Франции, 7 от ФРГ, 6 от Великобритании, 4 от Испании, 2 от Италии); фракция Единых левых европейцев / Скандинавских левых (42 члена, представляющих в основном коммунистов, в ряду которых 11 избраны от Франции, 6 от Италии, 4 от Испании); фракция «Союз за Европу наций» (крайне правые, — 30 членов, из которых большинство — 15 членов — от Франции, 9 от Италии); фракция «Европа демократий и различных взглядов» (защита интересов аграриев и национальных меньшинств, включает 16 членов, среди которых 6 от Франции, 3 от Великобритании); Техническая фракция (смешанная независимая фракция, 18 членов, среди которых — 11 от Италии, 5 от Франции, 2 от Бельгии); вне фракций в Европарламенте этого созыва находится 9 депутатов [см.: Notes et études documentaires. P., 2000. P. 45—46].

Государства ЕС, сформулировав через Европейский парламент единую политическую волю, участвуют не только в дотационных, но и развивающих программах как внутри ЕС, так и за его пределами. Достаточно назвать такие международные программы, направленные на взаимодействие с приграничными странами, как «МАЯК», «МЕДА», TESIS и др.

Проблемы регионального выравнивания в аспектах основных сфер общественной жизни являются важнейшими составляющими региональной политики федеральных, региональных и местных органов власти, как в РФ, так и в других регионах мира.

Возможный вариант новой модели регионального выравнивания состоит в преодолении региональной асимметрии за счет преимущественного роста дотационных территорий.

В данном случае, существует два основных подхода к регионализации. Один предлагает ранжирование регионов по количественным и качественным признакам. Второй предлагает проблемный принцип региональной и муниципальной группировки.

Только сочетание, как первого, так и второго подходов позволяет рассматривать проблемы регионального выравнивания с необходимой и достаточной степенью полноты.

Однако законодательные акты последнего времени продолжают конструирование решения проблем регионального и местного самоуправления путем регионального выравнивания через перераспределение доходов, полученных и сосредоточенных в центре.

Принципиальное изменение стратегии, связанное с законодательным закреплением за местными бюджетами подоходного налога, вмененного и земельного налога, налога на имущество позволяют изменить тенденцию выравнивания с «распределительной», к «передающей права».

Для этого необходимы не только стабильные и сильные федеральные, а не переходные партии, как это есть в современной РФ, но и существенное изменение акцентов в партийном строительстве с выстраивания «вертикальной правящей партии» к партиям и фракциям регионов.

6.4. «Фабрики мысли» и Центры публичной политики

Рассматривая институты и формы разработки государственной политики нельзя не отметить такие организации, как «Фабрики мысли». В странах с устойчивым демократическим режимом, в условиях плюрализма мнений и открытой конкуренции вариантов развития общества и решений тех или иных конкретных проблем, такие структуры существовали издавна, возникая вначале как подразделения тех или иных основных акторов политического процесса — как аналитические отделы структур исполнительной власти, а также влиятельных политических партий [см.: Шейкина, 1973; Диксон, 1976; Фабрики мысли, 2002].

Собственно говоря, сам демократический процесс в нормативном плане можно рассматривать как процесс конкуренции тех или иных вариантов программ деятельности власти. Однако сами партийные структуры постепенно становились все более формализованными, приводя к становлению «демократии голосований», в которой, по словам нашего соотечественника Н. Ильина, «человек живет в условиях демократии один день в четыре года» — день выборов в парламент или выборов президента. При этом, особенно в условиях двухпартийной системы, уменьшалась и степень вариативности предлагаемых решений, что снижало эффективность процесса в целом. Наконец, все большую активность в политике стали проявлять бизнес-структуры, которым уже не хватало опосредованного влияния через партийные структуры, и которые сами инициировали разработку альтернативных программ.

В результате в XX в. в ряде стран, и прежде всего, в США, стали появляться так называемые «Фабрики мысли», или «Мозговые тресты» — именно так обычно переводят на русский язык английский термин «Think Tanks». Классическим «Мозговым трестом» считают «Рэнд Корпорэйшн»¹, причем для нас важно отсутствие, по крайней мере, видимой связи этой структуры с теми или иными политичес-

кими партиями. Наряду с такими, возникшими из недр второго, бизнес-сектора общества, в США широко известны и достаточно явно связанные с теми или иными политическими партиями «Фабрики мысли», такие, как Бруклинский институт, тяготеющий к Демократической партии, или фонд «Наследие» (Edwards), разработавший в начале 90-х годов для Республиканской партии программу «Повестка дня для Америки», обеспечившей ей победу на выборах в конгресс.

Отметим, что сам термин «Фабрики мысли», равно как и Центры публичной политики, пока не является широко распространенным в современной российской действительности. Большинство тех структур, которые будут здесь предметом изучения, возникли как аналитические, исследовательские или образовательные центры, и лишь немногие ставили перед собой и «внедренческие» задачи. В то же время отличительной чертой «Фабрик мысли» является именно соединение этих задач. Как пишет исследователь Сергей Дацюк, *«"фабрики мысли" сознательно ставят перед собой задачу социальной инженерии общества, то есть такого преобразования общества, которое возникает как идея в головах интеллектуалов, проект в виде консультационного текста в аналитических докладах этих интеллектуалов, объединенных в "фабрику мысли", намерение общественного действия в сфере публичной политики, куда "фабрика мысли" продвигает свои доклады, и затем возникает как конкретное законодательное или исполнительное решение в институциональной политике, где его опять же формулирует "фабрика мысли"»* [Дацюк, 2002]. Отметим, что это все же скорее идеальный образ, так как далеко не все центры, которые работают в этом поле, ставят перед собой задачу «социальной инженерии общества». Напротив, многие российские «фабрики мысли», эффективно действующие в сфере электорального менеджмента, рассматривают себя исключительно как работающие по контракту наемники, честно отрабатывающие заказ, и принципиально не задумывающиеся о последствиях для общества победы их кандидата. Определение же С. Дацюка скорее можно отнести именно к Центрам публичной политики, т.е. к тем «фабрикам мысли», которые осознают последствия своих действий для общества в целом, деятельность которых направлена именно на становление ответственной публичной власти [Public Policy Institutes, 2001; Open Society..., 2002].

«Фабрика мысли» — такое название подчеркивает социальную функцию Think Tanks: производство и продвижение идей в проектной форме, которая может быть воспринята публичной политикой и интегрирована в социальную практику. «Фабрика» в названии указывает на то, что данный вид производства имеет характер индустрии, применяет определенные, повторяемые и массовые, ставшие от этого промышленными, технологии. Название «мозговой центр» подчеркивает социальную функцию Think Tanks, которая заключается в концентрации, сосредоточении (в некотором центре) мыслящих людей (мозгов), способных строить собственные социальные стратегии, выражать их в социально приемлемой форме в виде конкретного влияния на принятие важных законодательных или испол-

¹ RAND — сокращение от американского выражения «Research and Development» (исследования и развитие — ИСИРА).

нительных решений и, выполняя таким образом хорошо оплачиваемые заказы, становятся независимыми. С другой стороны, мозговые центры, осуществляя социальные проекты в области публичной политики, налаживая коммуникацию с целью продвижения социально значимых проектов, становятся центрами притяжения для всех интеллектуальных людей, объединяя вокруг себя иногда гораздо больше думающих людей, чем имеется собственно внутри структуры мозгового центра.

«Фабрики мысли» представляют собой одно из звеньев в системе принятия решений в государстве и воплощают соединение организованной в корпорацию силы интеллекта с силой и глобальным охватом государства. Это своеобразные узловые точки в структуре того социального процесса, который можно назвать социальной инженерией, то есть инструментальной и технологичной работой по реформированию общества, проводящейся открыто и позволяющей привлекать наилучших специалистов в той или иной области — без посредников, на конкурсной основе, с обнародованием результатов и их публичной оценкой. «Фабрики мысли» (мозговые центры) являются основоположниками специфической сферы политики — публичной политики.

Появление и развитие. Основные предпосылки возникновения «фабрик мысли» в начале XX в. — преобладание государственного вмешательства в экономическую и политическую жизнь общества и усиление заинтересованности деловых структур в рационализации действий государственной власти. Эти обстоятельства стали особенно актуальными в условиях, когда государственный протекционизм являлся решающим оружием в конкурентной политике (особенно на международной арене). Кроме того, немаловажным фактором оказалось накопление критической массы интеллектуального капитала и связанное с этим стремительное развитие общественно-экономических и социально-политических наук.

Первые ростки «фабрик мысли» предстали в виде академических, университетских лабораторий, работавших над политическими рекомендациями и программами правительств. Такими институтами стали Бруклинский институт (Brookings Institution — 1916) и Институт Гувера (Hoover Institution — 1919) при Стэнфордском университете (Stanford University). И тот и другой институты были направлены прежде всего на поиск оптимальных вариантов развития внешней политики США, адекватному ответу на существующие и возникающие мировые вызовы.

Как сформулировано в документах Бруклинского института, «миссия программы исследования внешней политики заключается в том, чтобы предоставлять авторитетную информацию, высказывать критические оценки и осуществлять обстоятельный объективный анализ мировых событий, а также предвещать (опережать) развитие событий, которое вероятнее всего будет влиять на американскую внешнюю политику в последующие несколько лет» (Haass).

Вместе с тем, Эверт Линдквист справедливо отмечает, что появление «фабрик мысли» может быть прослежено со времени появления современной public administration, с одной стороны, и социаль-

ных наук — с другой, хотя их становление как феномена может быть связано с ростом современного государства благосостояния и политической науки после Второй мировой войны. С тех пор постоянное развитие «фабрик мысли» как в демократических, так и в авторитарных режимах отражает растущую потребность в том, чтобы помимо центральных бюро и правительств, кто-то задавал трудные вопросы, выполнял исследования и искал решения.

Последняя четверть XX в. была временем особенного бурного развития «фабрик мысли» в США, а также в других странах. Так, между 1970 и 1996 гг. число «фабрик мысли», действующих в США возросло примерно с шестидесяти до трехсот. Только в Вашингтоне в конце 90-х годов действовало около сотни «фабрик мысли».

Эволюцию «фабрик мысли» в XX в. можно делить на периоды господства государственного сектора и преобладания сектора гражданского (частного); периоды до и после выделения публичной политики из аппаратно-государственной, партийной, корпоративной и специальных политик. Глобальной тенденцией является деление развития «фабрик мысли» на два больших этапа — эпоха господства этатизма и эпоха рыночной либерализации. Однако прохождение той или иной страной этих этапов отличается в зависимости от степени созревания публичной политики в этой стране.

В Докладе Центра гуманитарных технологий (Киев) выделяется пять этапов в развитии «фабрик мысли»: 1) «фабрики мысли» на службе у военной машины; 2) «фабрики мысли» с проблематикой будущего, рожденной глобальной технологической взаимной зависимостью; 3) «фабрики мысли» адвокатского действия; 4) локально ориентированные «фабрики мысли» (институты урбанистики и регионального развития); 5) сетевые виртуальные сообщества высокоспециализированных профессионалов по проблемам развития.

Особую стадию развития «фабрик мысли» представляет их развитие в странах Восточной Европы после распада советской системы. Прежде всего, в их развитии существеннейшую роль играли и продолжают играть правительственные и частные фонды из США и Западной Европы. Однако и по сути своей деятельности они имеют существенные отличия от деятельности «фабрик мысли» в Северной Америке и Западной Европе.

Так, по мнению Ивана Крастева, председателя Центра либеральных стратегий, (София) [Krastev, 2002], в странах Восточной Европы «фабрики мысли» оказались востребованными в середине 90-х годов, когда в результате роста общественного недовольства первые реформаторские либеральные правительства уступили власть относительно левым силам. В этих условиях экономические «фабрики мысли» сыграли важную роль в удержании исходной парадигмы экономической реформы. Этого удалось достичь в первую очередь благодаря хорошему взаимодействию «фабрик мысли» со СМИ, к мнению которых прислушивались и новые руководители. Национальные фабрики сыграли таким образом роль посредника между Международным валютным фондом и Всемирным банком, с одной стороны, и национальными правительствами, с другой.

Таким образом, в Америке «фабрики мысли» возникали с целью использования социальных наук для решения конкретных социальных, экономических или политических проблем. В Восточной Европе, напротив, они представляли собой новую стратегию удержания либеральной повестки дня для экономической политики относительно левых правительств.

Виды «фабрик мысли». Можно выделить несколько типов «фабрик мысли», которые используют широкий спектр приближения к процессу улучшения принятия решений, некоторые влияют непосредственно, другие — косвенно. Так, существуют «фабрики мысли», непосредственно ориентированные на улучшение публичной политики (advocacy-oriented groups). Они дают рекомендации или критикуют существующие политики. После подачи предложений, они используют различные рычаги для достижения решения.

На другом крае спектра находятся «фабрики мысли», ориентированные на образование (educated-oriented groups) Они влияют на политику через организацию конференций и семинаров, издание книг и статей, взаимодействия со СМИ. Их деятельность не направлена на достижение конкретных решений, но скорее на определение повестки дня для общественных обсуждений и формирования представлений у будущих лидеров.

Приведем следующие типы «фабрик мысли», соответствующие всему этому спектру:

1. Защита общественных интересов (advocacy). Благодаря финансовой независимости, некоторые организации способны свободно проводить свои рекомендации без конфликта интересов, который часто сопровождает распределение государственных средств. Направления исследований в таких организациях определяются скорее предпочтением их руководства, чем политикой определенных партий. Организации, действующие только в этом поле, относительно редко встречаются за пределами США, так как в других странах сложно найти фонды, поддерживающие действительно независимые группы.

2. Аналитические центры при политических партиях. Партии часто основывают такие центры при себе — так, в Германии такие центры имеют все значимые партии. Естественно, в этом случае уже сложно говорить о независимом формировании программ исследований.

3. Правительственные исследовательские центры. Такие структуры, более или менее связанные с властью, существуют во многих странах. Степень их независимости ограничена, но они могут быть механизмом влияния на принятие решений.

4. Консультативные центры при корпорациях. «Фабрики мысли» могут также работать на экономический рынок — исследования рынка или конкретные задания корпораций. В этом случае есть свобода от власти, но и влияния на их решения также мало. Как правило, такие организации существуют в поле поиска и привлечения инвестиций

5. Научно-образовательные центры. Эти группы в основном ведут академические исследования. Главным достоинством является

способность вести серьезные исследования независимо от власти, но это достоинство редко используется для разработки предложений по улучшению публичной политики. К таким группам принадлежат исследовательские центры при американских университетах, а также некоторые институты Академии наук в Восточной Европе и бывшем СССР.

Типологию «фабрик мысли» можно строить также на основе того, на кого они преимущественно ориентируются в своей работе. Исходя из этого выделяют следующие типы «фабрик мысли»:

1. Ориентированные на правительство. Такие «фабрики мысли» тесно связаны с политическими партиями или с конкретными политиками. Они поднимаются вместе со своими политическими патронами и как правило разделяют их судьбу в случае ухода последних с политической сцены. Так, в Болгарии примером может служить Демократический фонд, работавший исключительно на Союз демократических сил.

2. Ориентация на парламентариев. Как правило, такие «фабрики мысли» получают поддержку за счет интереса доноров в создании новых законов. Они стараются сохранять нейтральность, но как правило подготовленные ими проекты законов не сильно отличаются от уже существующего законодательства. Отсутствие политической поддержки сводит результат их деятельности фактически к упреждениям в политической корректности.

3. Ориентация на СМИ. Эта группа «фабрик мысли» базируется на популярности и авторитете СМИ и часто действует как автономный центр экспертизы. Отличительной чертой этого типа «фабрик мысли» является готовность легко изменить программу своей работы на более актуальную. Но часто структуры этого типа скорее продуцируют высоко качественную журналистику, чем научные исследования в области публичной политики.

Еще одним критерием для классификации «фабрик мысли» может служить наличие или отсутствие в их деятельности идеологической направленности, а также характер такой направленности.

В случае США «фабрики мысли» можно разделить на консервативные, либеральные и центристские (либо не имеющие идеологической направленности), такое разделение легко сделать на основе формулировок их миссии и ежегодных докладов, а также на основе их характеристик, используемых при описании их деятельности в СМИ.

Так, к консервативным относят «фабрики мысли», которые сконцентрированы на развитии свободного рынка, ограничения влияния государства, на индивидуальных свободах, религиозном духе или на традиционных семейных ценностях.

Либеральными (в американском понимании) являются «фабрики мысли», которые, в частности, предлагают использовать правительственные программы для ликвидации экономического, социального и гендерного неравенства, бедности или стагнации цен, либо они призывают к увеличению социальной справедливости, к сохранению окружающей среды, либо снижению расходов на оборону.

Организации третьей группы, т.е. не имевшие ни либеральной, ни консервативной направленности, составляли в 1996 г. 141 единицу — или 45% от общего числа. В 1970 г. такие организации составляли 75%.

Из оставшихся 165 идеологически окрашенных «фабрик мысли» примерно две трети — 65% — можно отнести к консервативным, и соответственно, 35% — к либеральным. При этом наиболее быстро росла доля консервативных «фабрик мысли» на региональном и местном уровнях. При этом консервативные «фабрики мысли» оперировали в 3 раза большими ресурсами, чем либеральные — 2864 миллиона; по сравнению с 8,8 млн [Rich, 1999].

Консервативные «фабрики мысли» как правило охватывают более широкий набор проблем, как международных, так и внутренних, чем либеральные, которые часто фокусируются на одной или нескольких проблемах — например, права женщин или обеспечение жильем лиц с низкими доходами. Кроме того, консервативные «фабрики мысли» характеризуются более агрессивной защитой интересов и маркетингом своих продуктов, чем либеральные. Так, консервативный фонд наследие, основанный в 1974 г., направляет около 20% своего годового бюджета (28,6 млн долларов) на то, чтобы добиться результаты своих исследований и концепции до конгрессменов или СМИ.

В то время как небольшие консервативные «фабрики мысли» тяготеют к продвижению определенных концепций, в том числе и результатов, наработанных другими организациями, более чем к исследованиям, небольшие либеральные «фабрики мысли» скорее предпочитают исследования.

Можно выделить три типа аналитических «выходов» «фабрик мысли»:

Первый — цель — поиск ответа на заранее сформулированные вопросы или на привнесение новых научных фактов.

Второй — развитие аргументов в дискуссии, уже ведущейся в обществе.

Третий — предлагать новые вопросы для общественного обсуждения, формируют тем самым повестку общественной дискуссии.

На наш взгляд, реальной основой для эффективной классификации «фабрик мысли» может стать также их профильная направленность, тематика их деятельности. Так можно выделить следующие типы:

- Экономические «фабрики мысли», получившие особое развитие в странах переходного периода;
- «фабрики мысли» внешнеполитического характера — как возникшие еще в начале XX в., так и более современные.
- «фабрики мысли», ориентированные на развитие собственно публичной политики, становление открытой и ответственной власти. Этот тип фабрик мысли носит также название «Центры публичной политики»;
- «фабрики мысли», сфокусированные на конкретных темах или проблемах развития общества: экологических, культурных, медицинских и т.д.

— «фабрики мысли» — профессиональные сообщества, как правило, международные, состоящие из «ориентированных на будущее» специалистов. Примером является Римский клуб или Всемирная Федерация исследования будущего.

«Фабрики мысли», власть, общество. Действуя независимо от правительства, «фабрики мысли» выявляют потребности граждан и предлагают формы их реализации в конкретных условиях ограниченных ресурсов — т.е. по сути делают работу правительства. Таким образом, «фабрики мысли» являются видом «интервенции во власть».

Иначе говоря, «фабрики мысли» улучшают способности принятия решений правительством доставляя необходимую конкретную информацию (знание) прямо к ушам и глазам лиц, принимающих решение (власти). Эта деятельность повышает качество процесса принятия решений, как проливая дополнительный свет на проблемы, так и предлагая альтернативные решения.

Что же они дают для власти «фабрики мысли»?

1. Они расширяют спектр политических альтернатив при принятии решений.
2. Они обычно высоко инновационны в своих подходах к анализу и решению проблем, что позволяет ЛПР думать о старых проблемах с новых позиций.
3. Рекомендации «фабрик мысли» позволяют перенести ответственность при принятии непопулярных решений в политических лидеров на предложившие такие решения «фабрики мысли».
4. Через конференции, семинары и специальные тренинги они позволяют представителям власти повышать свою квалификацию в широком и узком смысле.
5. Разработка законопроектов, что особенно важно, когда бюджетный дефицит не позволяет прямо нанимать высококвалифицированных юристов для разработки законопроектов.
6. Человеческие ресурсы. «Фабрики мысли» дают уникальные возможности для рекрутизации во власть лиц, обладающих уже всеми навыками для работы во власти.
7. Резервные посадочные площадки. С учетом переменчивости политической конъюнктуры, «фабрики мысли» дают отличную возможность политиками продолжать свою деятельность в области влияния на процесс формирования публичной политики после покидания ими своих кабинетов во властных структурах.

Не менее важен вклад «фабрик мысли» в развитие демократического общества. Они стимулируют общественную дискуссию и добавляют высококачественные результаты исследования и анализа к голосу простых людей, усиливая их влияние на процесс принятия решений.

Несмотря на свое бурное развитие за последние годы, деятельность «фабрик мысли» мало известна широкой общественности. Дело в том, что она направлена прежде всего на политическую элиту. Их деятельность направлена не только на парламентариев, но и

на высокопоставленных чиновников исполнительной власти, а также на Масс-медиа, которые формируют общественное мнение.

Тем не менее, граждане демократического общества также получают пользу от работы «фабрик мысли», которые делают процесс формирования политики (Policy) менее политизированным. Снабжая лиц, принимающих решение информацией, полученной с помощью легитимных исследований, «фабрики мысли» дают им возможность принимать просвещенные решения. Используя эмпирические исследования, изучая общественное мнение, анализируя спрос и предложение, а также различные методы прогнозирования, «фабрики мысли» развивают объективные предложения для улучшения публичной политики.

Попробуем выделить аспекты деятельности «фабрик мысли», которые нацелены именно на общество — на отдельных жителей и на их ассоциации. Итак, «фабрики мысли», ориентированные на общество:

- доносят потребности жителей до власти;
- информируют жителей о деятельности правительства (в этом смысле они являются одним из краеугольных камней гражданского общества);
- делают большой вклад в создание информированного электората, способного к ответственному принятию политических решений на выборах, а также эффективно лоббировать свои интересы.
- «фабрики мысли» могут также прямо помогать деятельности других НКО, в частности, через обучение и тренинги их лидеров;
- а также через лоббирование улучшения нормативной базы Третьего сектора в целом.

Первый опыт России. Историю развития Центров публичной политики и «фабрик мысли» в современной России можно условно разделить на три периода.

Первый — период поздней перестройки и ранней постперестройки начала 90-х годов. Возникшие на основе политических и дискуссионных клубов перестроечного времени команды интеллектуалов активно участвовали в предложении и продвижении тех или иных технологий демократического транзита. В качестве примера можно привести Международный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал» (президент — Н. Беляева), Центр «Экономико-политических исследований» (ЭПИцентр, президент Г. Явлинский); Центр прикладных политических исследований «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) под руководством Г. Сатарова; Гуманитарный и политологический центр «Стратегия», руководимый Г. Бурбулисом и другие.

Второй период — вторая половина 90-х годов, когда подавляющее большинство таких команд перешло к ведению избирательных кампаний, при этом они теряли функцию Центра именно публичной политики, так как их усилиями активно развивалась политика теневая, кулуарная, а часто и манипулятивная. Это, например, Фонд «Политика», Центр политического консалтинга «Никколо М»,

Фонд эффективной политики, Фонд «Центр политических технологий» и другие. Этот период можно назвать периодом господства команд политтехнологов, некоторые из них выходили на уровень реальных «фабрик мысли».

Стоит отметить, что к Центрам избирательных технологий различного формата термин «фабрики мысли» практически не применялся. Это определение применялось, хотя и достаточно редко, к организациям, работавшим в сфере экономики — к Институту экономики переходного периода («Институту Е. Гайдара»), Леонтьевскому центру в Санкт-Петербурге и другим организациям аналогичного профиля. Еще одним примером подобных «Экономических фабрик мысли» может служить Институт экономики города, возникший в середине 90-х годов как российская структура американского «Think Tank» — Urban Institute, но затем начавшего самостоятельное и довольно успешное плавание.

Наконец, в самые последние годы, и в Москве и в ряде других регионов России стала заметна деятельность «фабрик мысли» ведущих свое происхождение от организаций Третьего сектора, рассматривающих себя как структуры гражданского общества и предлагающие к внедрению технологии общественного участия, т.е. работающие именно как Центры развития демократии или Центры публичной политики. Примерами могут служить Фонд ИНДЕМ (реорганизованный из Центра ИНДЕМ в 1997 г.), Московская хельсинкская группа, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «СТРАТЕГИЯ», Центр развития гражданских инициатив в Чите и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.
- Аринин А., Марченко Г. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: «Инфра-М», 1999.
- Бусыгина И.А. Федеративное строительство в России и административная реформа президента Путина В.В. в контексте демократического транзита // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2001.
- Дацик С. Инструменты и технологии фабрик мысли. Магистральный путь консультирования во второй половине XX века // «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.
- Диксон П. «Фабрики мысли». М.: «Прогресс», 1976.
- Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998.
- Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СОЦИС. 1996. № 11.
- Перегудов С.П., Семенов И.С. Группы давления и Российское государство. М., 1999.
- Перегудов С.П., Семенов И.С. Лоббизм в политической системе России // Международная экономика и международные отношения. 1999. № 9.

Политическая обстановка, власть и правительство, народ и революционные силы после XX съезда КПСС // Сборник решений Совета НТС. Франкфурт-на-Майне, 1958.

Смирнягин Л. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.

Сунгуров А.Ю. Функции политической системы: от застоя к постперестройке. СПб., 1998.

Сунгуров А.Ю. Этюды политической жизни Ленинграда—Петербурга: 1987—1994 гг. СПб., 1996.

Ушлейд Ф., Юилл Д. Системы выделения регионов в Европе: возможные уроки для России. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Сб. Вып. 2. Новосибирск, 2000.

«Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. // СЗ. РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Шейдина И.Л. США: «фабрика мысли» на службе стратегии. М.: Изд. «Наука», 1973.

Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М.: Издательский дом «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2000.

Ahonen P. Public Policy Evaluation as Discourse. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1983.

Edwards. Lee The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years — <http://www.heritage25.org/ideasfwd.html>; <http://www.heritage25.org/ideasintro.html>

Haas Richard N. Foreign Policy Studies <http://www.brook.edu/fp/fphp.htm>

Heclo H. Review Article: Policy Analysis // British Journal of Political Science. 1972. Vol. 2.

Heidenheimer A., Heclo H., Adams C. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. New York: St. Martin Press, 1990.

Hellstern G.-M. Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation // The Public Sector — Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

Hoffebert R. The Study of Public Policy. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.

Kaufmann F.-X. The Relationship between Guidance, Control, and Evaluation // The Public Sector — Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co, 1984.

Krastev Ivsn. Think Tanks and the invisible hand of transition // Background materials. The Conference on prospects for think Tanks Networking and Regional Cooperation in the context of EU Enlargement. St. Petersburg. 2002. April 25—26.

Les Traites de Rome, Maastricht et Amsterdam. P., 1998.

Morrison T. Actionable Learning. A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2002.

Notes et études documentaires. P., 2000. № 5106.

Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports. Budapest: OSI, 2002.

Ostrom E. (ed.). Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills: Sage, 1982.

Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus / Ed. By Sabit Bagirov. Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found, 2001.

Rich Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. Ph.D.Dissertation, Yale University, 1999.

Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. Vol. 21. № 3.

Sabatier P. Toward Better Theories of the Policy Process // PS. Political Science and Politics. 1991. Vol. 24. № 2.

Sharkansky I. Public Administration. Policy-Making in Government Agencies. Chicago: Markham Publishing Company, 1982.

Stein H. Presidential Economics. New York: Simon and Schuster, 1984.

Suchman E. Evaluative Research. Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs. New York: Russell Sage Foundation, 1967.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Публичная политика, выработка политики, модели выработки политики, модель «открытых систем», модель «институционального рационального выбора», модель «политических потоков», модель «конкурирующих защищающих коалиций», политические партии, конституционно-правовые основы государственной политики, процесс принятия решений, правительство, группы интересов, системы групп интересов, теоретические модели разработки и осуществления государственной политики, «фабрики мысли», Центры публичной политики, публичная (открытая) политика, структуры гражданского общества, аналитические центры, центры избирательных технологий, академическая и прикладная наука, лоббирование общественных интересов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое государственная (публичная) политика?
2. Зависит ли эффективность публичной политики от механизма ее выработки?
3. Что собой представляет выработка государственной (публичной) политики?
4. Каковы конституционно-правовые основы государственной политики в РФ?
5. Какой порядок принятия решений в органах законодательной власти?
6. Какой порядок принятия решений в органах исполнительной власти?
7. Какие группы интересов влияют на выработку государственной политики в РФ?
8. Какие системы групп интересов выделяет административно-политическая наука?
9. Какие модели согласования групповых и общественных интересов вы знаете?

10. Каковы модели выработки публичной политики?

11. Каковы общие требования к современному процессу выработки политики?

12. Какую роль играют политические партии в процессе выработки политики?

13. Какова партийная система современной России и каков уровень влияния российских партий на публичную политику?

14. Чем отличаются модели выработки публичной политики друг от друга? Когда появились первые «фабрики мысли»?

15. В чем Вы видите сходство и различие между «фабриками мысли» и институтами Академии наук РАН?

16. В чем отличие Центров публичной политики от «фабрик мысли»?

17. Какие типы «фабрик мысли» Вы знаете?