



« Фабрики Мысли » и Центры Публичной Политики в России и в Других Пост- Комунистических Странах: Развитие и Функции*

Александр Сунгуров

*Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики
asungurov@mail.ru*

Abstract

Alexander Sungurov

**“Think Tanks” and Public Policy Centers in Russia and Other Post-Communist Countries:
Development and Function**

The main objective of this paper is the analysis of the development of Think Tanks and Public Policy Centers in Russia and other post-communist countries. Think Tanks are small practically oriented research teams comprising both academic researchers and experts who are familiar with political practices and capable of implementing proposed solutions to topical problems in social and political life. In the community of Think Tanks, which usually carry out commissions we can distinguish one type, the activities of which are based on a socially significant idea, i.e. the promotion of development in post-authoritarian and post-communist states by encouraging truly public and open policy. In early 21st century such organizations were named “Public Policy Centers” (PPC).

Keywords

Think Tanks, Public Policy centers, civil society, post-communist development

*) Статья была частично доложена на: 21st IPSA World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 12-16 July, 2009, и на Annual Aleksanteri Conference “Revisiting Perestroika – Processes and Alternatives” Helsinki, November 29 – December 1, 2007.

Введение

Процесс подготовки и принятия политических решений включает в себя не только государственные органы, но и различные общественные организации, а также представителей бизнес- и академического сообществ. Одним из институтов, которые содействуют такому включению являются фабрики мысли – небольшие практически ориентированные исследовательские команды, включающие в себя как академических исследователей, так и экспертов, хорошо знакомых с практикой принятия политических решений и способных содействовать реализации подготовленных рекомендаций для решений социально-экономических и политических проблем общества¹. Такие организации появились в начале XX века в США и затем получили широкое распространение в мире. Сегодня существуют различные виды классификаций фабрик мысли, но во всех присутствует такая общая черта этих структур, как сочетание серьезных исследователей и экспертов-практиков, хорошо владеющих реальной социальной и политической ситуацией в стране и в ее конкретных регионах². Эти структуры играют важную роль в консолидации социальной и политических сфер современных обществ, действуя как институты-медиаторы, связывающие между собой властные структуры, академическое сообщество и гражданские организации³.

Сегодня в научном сообществе идет дискуссия относительно реальной роли, которые обсуждаемые институты играют в развитии политических процессов в конкретных странах. Одни авторы пишут о хаосе, которые создают вашингтонские фабрики мысли в американской политике⁴, другие, напротив, пишут о серьезной роли,

¹ James Allen Smith. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. (New York: Free Press, 1991); Andrew Rich. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

² Diane Stone, "Think Tanks and Policy Analysis," in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*, ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (New York: Marcel Dekker Inc., 2006) 149-157; Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002); Paul Dickson, *Think Tanks* (New York: Atheneum, 1971).

³ Colin S. Gray, "Think Tanks' and Public Policy" *International Journal* 33 (Winter, 1977/1978): 177-194.

⁴ Rodney Carlisle, "Review: Washington Think Tanks and the Chaos of Policy Making Reviewed Work *The Transformation of American Politics: The New Washington*

которую фабрики мысли играют в национальной политике, отчасти заменяя в этом поле традиционные американские партии, теряющие способность предлагать решения острых проблем современности⁵. Winand Gellner в этом контексте цитирует Токвиля, который уже писал о такой способности американской социально-политической системы, как создание новых институтов для решения новых проблем, вместо совершенствования или модификации старых⁶.

Фабрики мысли играют особую роль в поставторитарных и посткоммунистических странах, которые претерпевают глубокие экономические, социальные и политические реформы. Сегодня мы хорошо понимаем, что посткоммунистические трансформации являются сложными и длительными процессами, включающими и возможность возврата к авторитарным режимам⁷. Можно предположить, что существенно более слабые результаты в демократической трансформации постсоветской России могут быть связаны в том числе и с низким развитием в СССР структур типа фабрик мысли, в рамках которых могли бы разрабатываться программы посткоммунистического развития страны, по сравнению со странами Восточной Европы, где интеллектуалы объединялись под крышей католической церкви, в клубах типа «Хартия-77» и им подобных⁸.

Тем не менее в СССР существовали структуры, которые можно рассматривать, как «прото- фабрики мысли», и их развитие будет кратко рассмотрено в первом разделе этой работы. Последние годы существования СССР, период горбачевской перестройки, можно характеризовать как период бурного развития различных форм социально-политической активности, включая и появление политических клубов. Некоторые из направлений их деятельности

and the Rise of Think Tanks. by David M. Ricci” *Reviews in American History* 22 (1994): 163-167.

⁵ Winand Gellner, “The Politics of Policy “Political Think Tanks” and Their Markets in the U.S.-Institutional Environment” *Presidential Studies Quarterly* 25 (1995): 497-510.

⁶ Там же, с. 507.

⁷ Vladimir Gel'man, “Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective” *Int. Political Sci. Rev.* 29 (2008): 157-180; Lucan Way, “The Real Causes of the Colour Revolutions” *J. of Democracy* 19, no. 2 (2008): 55-69; Pierre Hassner, “Russia's transition to autocracy” *J. of Democracy* 19, no. 2 (2008): 5-15; Michael McFaul, “Transitions from postcommunism” *J. of Democracy* 16, no. 3 (2005): 5-19.

⁸ Vaclav Havel et al., *The Power of the Poweless* (Armonk, NY: M.E.Sharpe, 1985).

были очень близки на направлениям работы фабрик мысли. Во второй части работы мы рассмотрим более подробно деятельность одного из таких клубов – Ленинградского межпрофессионального клуба «Перестройка»⁹.

Среди сообщества «фабрик мысли», направление деятельности которых часто определяется заказчиком («технологические» фабрики мысли), можно выделить, хотя и достаточно условно, подкласс структур, «деятельность которых базируется на некоей общественно значимой идее»¹⁰, а именно, на содействии развитию в стране подлинно публичной, открытой политики¹¹. В начале XXI века такие организации получили название Центров публичной политики. Отметим, что ранее, в конце XX века, подобные организации в ряде поставторитарных стран получали такие названия, как Центры развития демократии, Институты демократии и т.д. Важно также, что подобные структуры идентифицируют себя как часть гражданского общества¹². Сообщество таких центров может быть также определено как возникающее эпистемиологическое сообщество в этих странах.

Можно предположить, что различие между «технологическими» фабриками мысли и центрами публичной политики может быть определено на основе различий в реализуемых ими функциях. В наших предыдущих работах мы сформулировали пять основных функций фабрик мысли и центров публичной политики, а также предположили, что для центров публичной политики специфично высокая развитие образовательной и коммуникативной функций¹³:

⁹ О деятельности аналогичного политического клуба в Болгарии в это же время – см.: Dimitrina Popilieva and Svetla Koleva. “The Club in Support of Glasnost and Perestroika in Bulgaria: a Swing-wing Phenomenon,” in: *Perestroika: process and consequences*, ed. Markku Kangaspuro, Jouko Nikula and Ovor Stodolsky. (Helsinki: Finnish Literature Society, 2010), 222–246.

¹⁰ Макарычев А. Проектные сети, трансферт знаний и идея «обучающегося региона». // *Pro et Contra*, 2003, Том 8, No 2, с. 32–48.

¹¹ Mark Considine, *Making Public Policy. Institutions, Actors, Strategies* (Cambridge: Polity Press, 2005).

¹² R. Kent Weaver and James J. McGann, “Think Tanks and Civil Societies,” *Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus*, ed. Sabit Bagirov (Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found., 2001): 287–336.

¹³ Сунгуров А.Ю. Центры публичной политики: возможные направления анализа деятельности и основные функции. – В кн. *Публичная политика – 2004*. – СПб: Норма, 2004, с. 59–65.

- Исследовательская (аналитическая) функция.- анализ существующих проблем, социологические исследования и т.д.
- Образовательная функция – гражданское образование и просвещение различных фокусных групп, включая технологии делиберативной демократии
- Креативная функция – поиск решения социально-политических и экономических проблем, разработка проектов нормативных документов, проектов решений структур исполнительной власти и т.д.
- Коммуникативная функция – обсуждение предлагаемых проектов решений вместе с главными стэйкхолдерами, представителями групп интересов, НКО.
- Функция внедрения – комплекс методов для продвижения предложенных решений в органы власти, включая технологии лоббирования, подготовки аргументированных кратких текстов для сотрудников власти, организации компаний общественного давления и т.д.

В рамках настоящего текста мы рассмотрим примеры реализации этих основных функций у анализируемых фабрик мысли и центров публичной политики в России и в других постсоветских странах.

Эти различия между «технологическими» фабриками мысли и центрами публичной политики не являются, конечно, резкими, и некоторые аналитические центры в своем развитии могут обретать и ту и иную форму. Развитие фонда ИНДЕМ может служить примером такой эволюции. Его деятельность, а также развитие еще двух аналогичных институтов в современной России станет предметом рассмотрения в третьем разделе настоящей работы.

Одной из важных современных тенденций развития фабрик мысли является их включение в различные варианты сетевых структур¹⁴. Эта тенденция имеет место и для развития фабрик мысли и центров публичной политики постсоветских стран, при этом особое развитие она получила уже в первое десятилетие нового века. В четвертом разделе этого текста мы рассмотрим кратко развитие таких сетевых структур на примере ассоциации центров публичной политики, тесно сотрудничающих с Фондом Сороса.

¹⁴) Raymond J. Struyk, "Management of Transnational Think Tank Networks." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 15 (2002): 625-638.

1. Существовали ли фабрики мысли в Советском Союзе?

Для советского периода характерно достаточно строгое разделение исследований в области социальных и общественных наук и реальной практической деятельности в общественной сфере. Причиной этого являлась монополия правящей и единственной Коммунистической партии на принятие решений в социальной сфере, а также жесткая цензура на исследования в общественной сфере. Под особенно жестким идеологическим контролем находились университеты, как «кузницы будущих кадров», и их факультеты общественных наук.

Вместе с тем догматические представления основателей советского государства все более расходились с реальной общественной практикой, а руководителям различного уровня для решения конкретных социальных проблем все более требовались не цитаты из классиков, а знание конкретной социальной ситуации и исходящие из них научно-обоснованные рекомендации. Поэтому в стране стала постепенно зарождаться – точнее, возрождаться после периода сталинского разгрома – социология, или наука об обществе. Характерно, что это возрождение началось не с Университетов, а с институтов Академии наук, в рамках которой исследования были искусственно отделены от образовательных процессов – чтобы результаты конкретных социальных исследований не мешали продолжению идеологического образования студентов в русле правоверной марксистско-ленинской философии. Прежде всего возникли институты для международных исследований. В 1956 году в Москве был создан Институт международной экономики и международных отношений¹⁵. Позже, в 1961 году появился институт Латинской Америки, в 1967 году – институт Дальнего Востока и в 1968 – институт США и Канады. В это же время были созданы и институты, предназначенные для анализа советских реалии – в 1963 году появился Центральный экономико-математический институт, а в 1968 г. – Институт комплексных социологических исследований.

Конечно, к академическим институтам термин «Фабрика мысли» можно было отнести достаточно условно, так как в них отсутствовало важнейшее условие – свобода научной деятельности,

¹⁵) Черкасов П.П. ИМЭМО. Институт мировой экономики и международных отношений. портрет на фоне эпохи. – М.: Весь мир, 2005.

свобода от идеологической цензуры. Вместе с тем определенные «островки свободы» внутри таких учреждений постоянно возникали и иногда сохранялись достаточно долго. Это пространство частичной свободы позже получило название частно-публичной сферы.

Наряду с идеологической цензурой и отсутствием свободы для всей общественной науки СССР того времени была характерна оторванность от развития мировой общественной науки – слабые, контролируемые информационные потоки, слабое участие в международных форумах, трудности с зарубежными публикациями – все это вместе создавало определенную неполноценность получаемого научного продукта. Для большинства же честных ученых в области философии и общественных наук не востребованность властью их результатов приводила к их уходу от проблем современности в глубины истории, в средние века, к своеобразной внутренней эмиграции «во времени», при этом создавалась и традиция, установка, что «честные ученые современностью не занимаются».

Еще один прототип «фабрик мысли» или уже скорее будущих Центров публичной политики, существовал в Ленинграде и в других городах того времени в виде подпольных политических кружков, а также среди структур диссидентского движения. В этих кружках степень внутренней свободы была существенно выше, чем в среде официальной государственной науки, существенно более полным был иногда и уровень знакомства с зарубежной литературой, например, в области политических наук или с литературой «советологов», которая воспринималась официальными советскими органами как литература «антисоветская» и сразу же по поступлению в библиотеке помещалась в так называемые «спецхраны». Именно в таких кружках, постоянно преследуемых советской «охранкой», но после очередного разгрома возрождавшихся вновь и вновь, обсуждались и конструировались различные сценарии развития страны после краха коммунистического режима, сценарии, которые в принципе не могли возникать внутри официальной советской науки.

Так, в отличие от большинства европейских стран, сама идея сознания в стране Обсуждения идеи института парламентского омбудсмена, защитника прав граждан, как института, который в принципе мог бы состояться на отечественной почве, имело место быть не в академических кругах, а в среде советских диссидентов. По словам известного правозащитника и первого российского

омбудсмана С.А.Ковалева, во время встреч диссидентов в 60-70 е годы, наряду с обсуждениями конкретной ситуации в стране, планами выпуска «Хроники текущих событий», арестов товарищей по движению, обсуждались «фундаментальные принципы права, разумного и свободного устройства общественной жизни»¹⁶. В процессе этих бесед была сформулирована желательность такого института для будущей свободной России.

2. Ленинградский клуб «Перестройка» как прототип центра публичной политики

Отличительной чертой периода Перестройки стало развитие Политических клубов и тому подобных структур в Советском союзе и в других социалистических странах¹⁷. Одним из таких клубов стал Ленинградский межпрофессиональный клуб «Перестройка». Рассмотрим его деятельность подробнее, как пример одного из первых Центров публичной политики

По-видимому, идея создания клуба профессионалов в поддержку идей «Перестройки» возникла зимой 1986/1987, в частности, во время зимней школы молодых экономистов, проходившей на Карельском перешейке в пансионате «Змеиная Горка». Участниками этой школы были доцент Инженерно-экономического института Анатолий Чубайс, руководитель лаборатории Финансово-экономического института Сергей Васильев, москвич Егор Гайдар и другие. Вместе с тем идея необходимости объединения для поддержки и развития принципов перестройки посещала многих людей в этой время. Определенным центром кристаллизации весной 1987 года стал действующий на базе Дома ученых в Лесном «клуб друзей журнала ЭКО» (Экономика и организация производства), координатором которого был член редакции этого журнала Петр Филиппов.

Вскоре родилась идея создания общественно-политического клуба, в котором дискуссии по актуальным вопросам развития общества сочетались бы с конкретной деятельностью ученых-обществоведов по разработке реалистичных программ углубления экономических и

¹⁶) Интервью с С.А.Ковалевым, 7.10.2004.

¹⁷) Dimitrina Popilieva and Svetla Koleva, 2010.

политических реформ. Поскольку все это соответствовало провозглашаемому Горбачевым и абсолютно саботируемым на местах партийной администрацией задачам, то и сам клуб становился организацией в поддержку идей перестройки (предвосхищая таким образом будущие Народные фронты на их начальном этапе). Были созданы две инициативные группы – в Москве и Ленинграде, направившие письма с предложением о создании таких клубов первым лицам, в Москве – Б.Н.Ельцину, занимавшему тогда пост первого секретаря горкома КПСС, в Питере – Ю.Ф.Соловьеву, занимавшему аналогичный пост.

В Москве участники инициативной группы очень скоро встретились с представителем горкома партии, поддержавшим в общем инициативу. Поддержало ее и руководство Центрального экономико-математического института, и уже в апреле на базе ЦЭМИ начались дискуссии, очень быстро привлечшие внимание московской интеллигенции. Важно отметить, что ряд инициаторов клуба из ленинградской группы (В.Н.Монахов, П.С.Филиппов и другие) весной 1987 года участвовали в подготовке и проведении дискуссий в Москве.

В Ленинграде ситуация была совсем иной. Примерно три месяца от обкома не было никакого ответа. В это время шла проверка всех семи “подписантов” по месту их работы. Однако они тоже не сидели сложа руки. Решено было использовать дискуссии и площадки других, близких по духу организаций, и, прежде всего клуб друзей “Эко”. Именно в процессе обсуждения одного из докладов на этом клубе в марте 1987 г. ст. преподаватель Инженерно-экономического института В.Н.Монахов объявил об инициативе создания межпрофессионального клуба “Перестройка” и его настоящих задачах. Именно этот день можно считать началом гласной работы по созданию клуба.

Вскоре во встречах инициативной группы стали принимать участие около 15 человек. Встречались, как правило, в Инженерно-экономическом институте, где работали В.Н.Монахов и А.Б.Чубайс, либо на квартирах участников, чаще всего у П.С.Филиппова и В.Г.Рамма. Между тем не прошло и трех месяцев, как появился ответ на предложение инициативной группы о создании клуба, представители горкома КПСС предложили провести пробные дискуссии на базе Дома научно-технической пропаганды, на Невском проспекте.

13 ноября 1987 года было проведено учредительное собрание – в помещении одной из школ Петроградского района. Чтобы не проводить длительных дискуссий, вначале собрались около 15 человек, заранее обсудивших краткий Устав клуба, приняли решение о его принятии и учреждении клуба, а затем пригласили других желающих присоединиться к уже созданному клубу. Тогда же был избран и совет клуба из семи человек.

Основной формой деятельности клуба планировалось проведение дискуссий, каждая из которых должна была готовиться соответствующей секцией. Позднее опыт показал, что ряд секций смог жить своей жизнью, а ряд из них стали в последствии самостоятельными общественными организациями. Так, например, уже на учредительном собрании клуба социолог Петр Шелищ заявил о целесообразности создания секции защиты прав потребителей; в течение первой половины 88-го года им была создана соответствующая секция, в сентябре 88-го – проведена дискуссия по правам потребителей, и к концу года – создано первое в стране Общество защиты прав потребителей.

Сразу после учредительного собрания начала активно работать секция производственного самоуправления, координаторами которой были коллеги, инженеры-программисты Лев Гольдштейн и Михаил Горный, а также Андрей Карпов.

Начало 1988 г. ознаменовалось обретением постоянного помещения. Во многом это событие связано с личностью Светланы Комиссаренко, в то время зав.отделом агитационно-пропагандистской работы ДК им.Ленсовета. Познакомившись с членами клуба, она поверила в потенциал и конструктивность нашего предприятия и разрешила проведение в январе 1988г. в концертном зале ДК первого круглого стола по проблемам рыночной экономики и хозрасчета. Вслед за ним последовала февральская дискуссия по производственному самоуправлению, мартовская – о профсоюзах, и клуб получил таким образом постоянную прописку. Когда же С. Комиссаренко вызвали в райком партии и посоветовали ей не связываться с этим политически сомнительным клубом, она ответила, что клуб покинет ДК только вместе с ней самой. Итогом всех этих убеждений стало решение Светланы самой вступить в члены клуба.

Вероятно, период с апреля по июнь 1988 г. был наиболее ярким периодом в деятельности клуба – по месту, которое он занимал в политической жизни города, по вниманию к проводимым им

дискуссиям. Стоит напомнить, что в течение трех недель после публикации в “Советской России” статьи Н.Андреевой “Не могу поступиться принципами”, которая была воспринята как «манифест антиперестроечных сил» в стране не появлялось не только достойной ее отповеди, но и пошли отрезессированные партийными органами собрания по ее поддержке.

12 апреля в ДК Ленсовета состоялось организованное клубом обсуждение этой статьи с позиции ее критики, а также обсуждение причин молчания общественности в течении трех недель но появления 5 апреля редакционной статьи в газете «Правда». Эта дискуссия, показанная по телевидению, стала важным этапом на пути пробуждения гражданской активности как в городе, так и в стране в целом.

Вскоре состоялось обсуждение доклада Б.Курашвили “Социологическая политика: ее возможные перспективы”. Оно оказалось как бы продолжением первой дискуссии и также прошло при большом числе участников. Важно также, что на этой дискуссии присутствовало много гостей нашего города, которые позже инициировали подобные обсуждения у себя дома. На втором обсуждении больше внимания уделялось тому, что же надо делать в будущем, что наиболее сконцентрировано было выражено в “Заявлении о необходимости создания “Союза демократических сил” – именно под этим названием планировалось в апреле-мае создание массового движения в поддержку перестройки.

Эта идея была реализована уже спустя месяц в виде создания организации «За Ленинградский народный фронт», в координационный совет которого (всего 7 человек) вошли четыре члена клуба “Перестройка” – А.Голов, Н.Корнев, Ю.Нестеров и А.Серяков. Организационно же члены клуба “Перестройка” участвующие в “За ЛНФ” создали в рамках клуба секцию “В поддержку Народного фронта”. Можно сказать, что теоретическое и организационное содействие становлению в городе Народного фронта как массового движения в поддержку перестройки стало одной из центральных задач всего клуба.

В июне 1988 г. в различных общественных организациях проходили собрания, составлялись указы XIX партконференции, формировались предложения по упрочению гласности и демократии. Предложения эти позже вошли в программы разных организаций, народных фронтов и т.д. Итоговым собранием демократической общественности

города по обсуждению тезисов и выработке предложений к XIX конференции стала состоявшаяся 16 июня дискуссия клуба “Перестройка”. Вели ее Андрей Алексеев и Юрий Нестеров, стенограмма дискуссии и письменные предложения были срочно обработаны и переданы через Д.А.Гранина в секретариат партконференции.

Одновременно проходили и другие тематические дискуссии, например, дискуссия на тему “Гласность и пресса” (вед.В.Монахов), научно-практическая конференция “СТК – проблемы и перспективы”, в рамках которой работали 4 секции по разным аспектам развития производственного самоуправления. В ноябре прошла также общественная дискуссия по проблемам народного образования, а в декабре состоялась научно-практическая конференция “Хозрасчет, аренда, самоуправление на производстве”.

Приведем здесь список секций и рабочих групп клуба (осень 1988 г.): 1. Секция производственного самоуправления (СТК); 2. Секция “Советы депутатов и правовые вопросы перестройки”, группа поддержки городского клуба избирателей; 3. Секция “Перспективы социализма”; 4. Секция содействия активистам перестройки; 5. Секция межнациональных отношений; 6. Группа поддержки “Народного фронта”; 7. Секция арендного подряда; 8. Секция “Проблемы гуманитарной культуры”; 9. Группа лекционной пропаганды для предприятий и организаций; 10. Журнал “Перекресток мнений”; 11. Группа оперативной информации.

Вся первая половина 1989 года в Ленинграде прошла под знаком выборов в народные депутаты. И это событие, естественно, стало главным в жизни клуба “Перестройка”.

В целом, работа велась по следующим четырем направлениям:

1. Участие членов клуба в выборах в качестве кандидатов в народные депутаты.
2. Работа в группах поддержки тех или иных кандидатов демократических взглядов, кому удалось пробиться через сито предвыборных собраний.
3. Информационно-методическое обеспечение кандидатов в депутаты, консультация и юридическая поддержка в затруднительных ситуациях.
4. Предоставление клубной аудитории для предвыборных встреч кандидатов в народные депутаты.

Февральская дискуссия в клубе “Перестройка” состоялась как раз после окончания тура предвыборных собраний, и основное время на ней было уделено выступлениям двух кандидатов – Юрия Болдырева¹⁸ и Анатолия Собчака¹⁹.

Летом 1989 г. на волне подъема после весенних выборов прошла учредительная конференция Ленинградского народного фронта.

Возникновение новых организаций привело, и это было естественно, к уменьшению времени, которое члены клуба могли уделять собственно клубной работе. Дискуссии при этом продолжались, хотя и не столь регулярно, продолжали работать и отдельные секции – но главным в 1989 г. стала вторая ипостась клуба, которая начала проявляться уже осенью 1988г. – функция неформальной координации и содействие мягкому, ненасильственному взаимодействию различных общественных организаций города с той или иной степенью политизированности. Клуб по сути уже выполнил свою роль в содействии становлению ростков гражданского общества и мог уже прекратить свое существование в старой форме.

Однако опыт, полученный членами клуба, оказался бесспорно полезным в их дальнейшей деятельности. Так, пятнадцать из них стали в 1990 г. депутатами Ленсовета, четверо – народными депутатами России, трое – лидерами новых демократических партий. Существенную роль члены клуба играли и в российском правительстве реформ Е.Гайдара – председатель госкомитета по управлению имуществом, его заместитель, руководитель рабочего центра экономических реформ правительства России.

Во введении к настоящей статье, мы привели пять основных функций центров публичной политики и фабрик мысли. Рассмотрим теперь, как они были представлены в деятельности клуба «Перестройка».

Исследовательская (аналитическая) функция

Эта функция была выражена у клуба «Перестройка», по-видимому, в наименьшей степени. Каких-либо специальных исследований или

¹⁸⁾ Юрий Болдырев был избран Народным депутатом СССР, позже – был одним из лидеров партии «Яблоко».

¹⁹⁾ Анатолий Собчак стал Народным депутатом СССР, членом Верховного Совета СССР, затем – мэром Ленинграда/Санкт-Петербурга.

аналитических отчетов ни сам клуб не заказывал, ни выполнял по чьему-либо заказу. С учетом краткого периода его активной деятельности – фактически три года (1987-1989), его участники использовали свой исходный багаж, уже накопленные ими знания. А знания были, следует отметить, достаточно серьезные – почти половина членов клуба были кандидатами наук, около трети – экономисты и социологи. Вместе с тем в ходе подготовки тематических дискуссий их организаторы, конечно, пополняли определенным образом свой багаж знаний

Образовательная функция

Эта функция была выражена в деятельности клуба в полную силу. Собственно, основной формой деятельности были именно подготовка и проведение дискуссий по самым актуальным вопросам общественно-политической жизни и экономики страны. В качестве ведущих и основных выступающих на эти дискуссии приглашались ведущие специалисты страны. Кроме общих дискуссий клуба в нем, как уже отмечалось, достаточно регулярно проходили и собрания секций клуба, на которых также обсуждались совместно с ведущими специалистами многие актуальные вопросы развития страны.

Креативная функция

Функция поиска решений на сложные проблемы общественно-политической и экономической реформы страны также была основной, хотя и не столь заметной функцией клуба. Она реализовывалась как в ходе публичных дискуссий, так и в процессе обсуждений и подготовки этих публичных дискуссий на встречах рабочих групп и заседаниях секций. Важным местом обсуждения и поиска решений были и регулярные заседания совета клуба, проходившие не реже двух раз в месяц. Собственно говоря, одной из главных сущностных целей, ради которых собирались вместе его члены и сочувствующие был поиск ответа на вопрос – а что же делать далее, как и куда можно продвигать экономическую и политическую реформу, если сопротивление командно-административной системы будет сломлено.

Коммуникативная функция

Уже из краткого описания основных событий в деятельности клуба видно, что коммуникативная функция, функция обеспечения диалога и обсуждений между основными участниками реформаторского процесса реализовывалась клубом в полной мере. Стоит подчеркнуть, что клуб, организуемые им дискуссионные площадки, а также заседания совета и иные формы деятельности обеспечивали возможности сотрудничества и взаимодействия как более « элитарных » и специализированных площадок и сообществ – как например клуба молодых экономистов « Синтез », действующего на базе Ленинградского дворца молодежи²⁰, так и более широких и демократических сообществ, которые собирались позже на базе Ленинградского народного фронта (ЛНФ) и митингов на стадионах. Особенно важной стала коммуникативная функция клуба во второй половине его деятельности, когда наряду с ЛНФ в городе возникли и общество « Мемориал », и Ленинградский союз ученых и ряд других активно действующих более профильных организаций.

Внедренческая функция

Можно сказать, что реализация « внедренческой » функции клуба « Перестройка » оказалась как бы отложенной, отсроченной. Действительно, очень многие решения и предложения, наработанных в рамках деятельности клуба, были использованы затем самими его членами в рамках деятельности в органах государственной власти как регионального, так и федерального уровня, в работе как органов представительной, так и исполнительной власти, в которых оказались в 1990 г. многие члены клуба. И одной из причин не всегда успешных российских реформ в 1990-х годах был именно не очень солидный багаж рекомендаций и технологий демократического перехода, который успели наработать в Ленинградском клубе « Перестройка » и в других аналогичных клубах в короткий период 1987-1989 гг.

Рассматривая деятельность Ленинградского клуба « Перестройка », мы можем также выделить две важные функции, которые характерны,

²⁰⁾ Интервью президента ЦСР М.Э.Дмитриева изданию Полит.ру, 16-21 мая 2007 года, <http://www.csr.ru/print/original1260.stm>

на наш взгляд, преимущественно для деятельности подобных политических клубов, возникающих в преддверии глубоких социально-политических реформ и являющихся сами частью реформаторского процесса.

Это, прежде всего *функция политической социализации* к новым реформаторским условиям, функция снятия многолетнего, уже фактически наследственного страха перед открытым публичным выражением своей позиции, к отказу от «двоемыслия» и к готовности публично называть вещи своими именами. Этот процесс происходил как на открытых дискуссиях клуба и других его мероприятиях, так и в более скрытом виде. Здесь подразумевается способность людей, связанных с деятельностью клуба, противостоять угрозам со стороны еще достаточно сильных государственных и партийных структур. Выше уже упоминался стойкость сотрудника ДК Ленсовета С. Комиссаренко по отношению к «рекомендациям» из райкома КПСС. Другим примером может служить отказ ректора Инженерно-экономического института В.С.Кабакова на требования Горкома КПСС «попридушить клуб «Перестройка»»²¹. Пару лет спустя, в 1989 г., этот опыт уже помог ему, члену бюро райкома КПСС, не снять по рекомендации партийного руководства свою кандидатуру на выборах в Народные депутаты СССР, победить на выборах секретаря Обкома КПСС А.Фатеева, и войти затем в состав Межрегиональной депутатской группы.

И, конечно же, это *функция подготовки кадров* для политической системы в условиях радикального реформирования последней. Как уже отмечалось, около двадцати членов клуба стали в 1990 г. депутатами различных уровней, другие же активно помогали в их деятельности, стали помощниками депутатов, сотрудниками комиссий, экспертами в процессе подготовки важных государственных решений. Примером может служить Б.И.Коган, со-координатор секции содействия активистам перестройки, который в 1990-1993 г. был ответственным сотрудником Постоянной комиссии Ленсовета по науке и высшей школе, председателем которой был избран другой член клуба Перестройка.

Сравнивая функции Ленинградского клуба «Перестройка» с функциями аналогичных политических клубов в странах Восточной

²¹) Кирилл Страхов. Казалось, тебя больше не схватят за ухо. Интервью с В.С.Кабаковым. //Дело, 12.09.2005. Эл. версия <http://www.idelo.ru/386/22.html>

Европы, мы видим одну существенную разницу – существенно более краткий период работы, что явилось, возможно, одной из причин и существенного большего числа неудач и проблем в процессе последующих радикальных реформ.

3. Развитие Центров публичной политики в России в девяностые годы: три примера

Фонд «Интерлигал»

Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал» был зарегистрирован Министерством юстиции РФ в 1992 г., однако деятельность его началась на три года раньше, еще в советское время, в виде Центра политико-правовых исследований, основанного в 1989 г. на базе редакции газеты «Московские новости» и юридического кооператива «Юстиция».

Хорошее знакомство по роду своей работы с соответствующей правовой базой и опытом деятельности подобных организаций в США, а также контакты с американскими коллегами, позволили молодому сотруднику Института государства и права АН СССР Нине Беляевой вскоре создать эффективно действующий Центр, а затем и Фонд политико-правовых исследований «Интерлигал». Важным шагом было создание Научно-экспертного совета фонда, в который вошли известные московские ученые, каждый из которых был (и является) экспертом в своем направлении²².

Как определили сами лидеры Фонда в своей информации для сайта Национальной службы новостей в 1998 г., основными направлениями деятельности Фонда являлись:

- Правовое консультирование некоммерческих организаций (НКО) по вопросам создания, регистрации(перерегистрации), подготовки пакетов документов, внутренней организации и управления, льготам и налогообложению.
- Участие в законотворческой деятельности и продвижении правовых инициатив НКО, что предполагает: обсуждение законопроектов,

²²⁾ Один из них, профессор Анатолий Ковлер сейчас – судья Европейского суда по правам человека.

касающихся деятельности НКО; разработку законов; правовую экспертизу текстов законов, а также поддержку и продвижение правовых инициатив НКО.

- Политико-правовые исследования, включающие в себя изучение правового статуса общественных объединений, других структур гражданского общества.
- Образовательная деятельность.
- Издательская деятельность.

По-видимому, наиболее значимым практическим результатом деятельности Фонда в середине 90-х годов стало его активное участие в подготовке и лоббированию Закона РФ “Об общественных объединениях”. Исследовательское направление деятельности Фонда заключалось в проведении сравнительного исследования развития общественных организаций в России, Казахстане, Узбекистане и на Украине, а также государственной политики этих стран в отношении общественных организаций, существующей юридическо- правовой базы взаимоотношений государства и общества²³.

В рамках своей образовательной деятельности Фонд занимался организацией и проведением семинаров, конференций, тренингов по вопросам правового регулирования и управления деятельностью НКО. Среди проектов, успешно реализованных фондом «Интерлигал» в конце девяностых годов, можно отметить создание широкой коалиция общественных объединений “Мы граждане”, целью которой был контроль за чистотой избирательной процедуры.

Во время президентских выборов 2000 года Нина Беляева была одним из официальных доверенных лиц кандидата в Президенты РФ В.В.Путина, встречалась с ним в качестве одного из лидеров НКО, но позже не вошла в круг «приближенных» лидеров НКО, на основе которых в 2005 году была создана Общественная Палата РФ. Она предпочла более академический путь для развития своей деятельности.

В 2001 г. Нина Беляева возглавила созданную ею кафедру прикладной политологии недавно созданного нового московского университета – Высшей школы экономики. Эта кафедра, первая

²³) Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений. – В кн.: Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. – М.: Изд-во “Аслан”, 1997, с. 66-81.

кафедра такого рода в высших учебных заведениях современной России стала логическим продолжением и развитием деятельности Фонда «Интерлигал».²⁴

Приведем также достаточно показательную, исходя из задачи настоящего текста, фразу из обоснования научной необходимости создания такой кафедры:

Современные крупные Университеты являются не только “кузницей новых кадров”, но и ведущими исследовательскими центрами, в ряде случаев и “мозговыми трестами” (think-tanks), способными в сжатые сроки разрабатывать рекомендации по стратегии и тактике практической политики для государственных и политических институтов. Этому в немалой степени способствует наличие соответствующих кафедр специализации, которые через привлеченных ими преподавателей становятся “точками притяжения” лучших специалистов в данной сфере исследований и практики.

В 2007 году на основе этой кафедры был создан РЭНД-клуб, который был призван стать основой для объединения экспертных центров, профессиональных политических аналитиков и студентов вузов для совместных исследований и дискуссий. После десяти лет достаточно низкой активности, фонд «Интерлигал» в последнее время снова усилил свою деятельность, которая теперь проходит с активным участием студентов Кафедры публичной политики.²⁵

Фонд ИНДЕМ

Основой действующего сейчас фонда стал Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ, исходно создавался как независимый «мозговой трест». Корни появления Центра ИНДЕМ (информатика для демократии) относятся к середине 70-х годов, когда состоялось знакомство математика Г.Сатарова и историка С.Станкевича, итогом которого стали совместные работы по изучению расстановки политических сил в Конгрессе США, в рамках которых

²⁴) Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сб.ст. /отв. ред.-сост. Н.Ю.Беляева. – М.: ТЕИС, 2006.

²⁵) Беляева Н.Ю., Проскурякова Л.Н. «Алмаз» гражданского общества. Индекс гражданского общества CIVICUS – Краткий инструмент оценки в Российской Федерации. – М. МОФ Интерлигал, 2008.

математико-статистические методы и вычислительная техника применялась для анализа результатов голосований.

Творческий тандем Г.Сатарова и С.Станкевича, просуществовавший более десяти лет, приобрел новое качество после избрания последнего в 1989 г. народным депутатом СССР, а годом позже – и заместителем председателя Моссовета. Именно тогда, во-первых, в нашей стране появился сам предмет изучения – различный характер голосования, а, во-вторых, потребность в анализе и прогнозе голосований депутатов различных политических фракций. В этой ситуации появилась потребность создания независимой исследовательской структуры, небольшого института, который занялся бы изучением новой политической реальности с целью содействия становлению демократических институтов в России.

Важным этапом в развитии Центра ИНДЕМ стало приглашение его руководителя в Кремль на должность советника Президента РФ. Период нахождения «во власти» не только позволил укрепить позиции Центра и обеспечить его правительственными заказами, но и дал Г.Сатарову тот бесценный опыт реального участия в принятии властных решений на национальном уровне, который не передать никакими лекциями или учебниками. Вместе с тем наличие у руководителя центра прочной базы в виде независимой, неправительственной организации, придавало ему большую независимость в своей деятельности советника Президента.

Наличие центра ИНДЕМ и его опыт оказались очень полезными также в конце 1997 г., когда и Г.Сатаров и многие его единомышленники из президентской команды покинули Кремль. Они уходили не на пустое место, а Фонд ИНДЕМ, создаваемый на месте одноименного центра. Учредителями нового фонда стали прежние учредители и активные участники Центра ИНДЕМ, бывшие кремлевские чиновники, их коллеги-друзья. Вице-президентом Фонда стал бывший советник президента РФ по правовым вопросам М.А.Краснов, членами-учредителями бывшие советники Ю.М.Батулин, Э.А.Паин, Л.Г.Пихоя и другие.

Несколько лет после ухода Г.Сатарова из властных структур, фонд имел хорошие отношения с Администрацией Президента РФ и успешно реализовывал по ее заказу ряд проектов. В течение этого периода у фонда не было никаких финансовых проблем, но, одновременно, он был по сути ближе к «технологической» фабрике мысли, чем к центру публичной политики. Ситуация серьезно изменилась, когда Президентом РФ стал В.В.Путин. В отличие от Нины

Беляевой и ее фонда «Интерлигал», Георгий Сатаров и его фонд «ИНДЕМ» никогда не имел близких отношений в Президентом РФ В.В.Путиным и его администрацией. Более того, Георгий Сатаров стал со-председателем «Гражданского конгресса» – коалиции оппозиционных политических партий, гражданских активистов и правозащитных и иных НКО, которые находились в сильной оппозиции к режиму Путина в середине нулевых годов.

Как пишут сами лидеры фонда ИНДЕМ: «Наша конечная цель – создать на базе Фонда ИНДЕМ крупный “мозговой трест”, эффективно работающий и решающий самые разнообразные задачи для общества и страны»²⁶.

Среди основных проектов Фонда сегодня – «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив», «Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе», «Мониторинг работы Федерального Собрания РФ», «Общественный мониторинг за ходом выборов», «Коррупция и ее предупреждение», «законодательство и практика регулирования прав национальных меньшинств в субъектах российской Федерации».

Отметим, что хотя ни «Интерлигал», ни ИНДЕМ не идентифицировали себя как Центры публичной политики, все же в целом их образ действий вполне позволяет их отнести к ЦПП. К тому же ни Н.Беляева ни Г.Сатаров не возражали против подобной квалификации их организаций, которая неоднократно артикулировалась на различных конференциях.

*Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический
центр «СТРАТЕГИЯ»*

Корни СПб центра “Стратегия” связаны с деятельностью Ленинградского межпрофессионального клуба “Перестройка”. После выборов 1990 г. многие члены клуба стали депутатами Ленсовета и Народными депутатами России, стали работать в городском и республиканском правительствах, участвовали в попытке реформы КПСС, а затем в создании новых демократических партий. К середине 1992 года для многих из них стало ясно, что практические действия по развитию демократии и рынка в городе и в стране не приводят к столь

²⁶) ИНДЕМЖ решение есть всегда. – М.: Фонд ИНДЕМ, 1999.

хорошим результатам, как хотелось, а рекомендаций, как повысить эффективность реформ, получить было неоткуда.

Это обстоятельство и стало стимулом для создания весной 1993 г. СПб гуманитарно-политологического центра «Стратегия», который возглавил автор этих строк, тогда – председатель комиссии по науке и высшей школе Петросовета. На первом этапе работы центра как научно-исследовательской и образовательной структуры существенная поддержка была оказана Министерством науки и технической политики РФ, центр выполнял заказы Администрации Президента РФ и Фонда Имущества СПб, затем важную роль в финансировании деятельности центра стали играть различные европейские и американские фонды, в последние году снова возросла роль заказов государственных структур. Миссией центра является «Содействие становлению гражданского общества и правового государства в России путем реализации проектов и программ, направленных на развитие общественного участия, социального партнерства, ответственной власти, публичной политики и центров публичной политики»²⁷.

Основными программами Центра являются:

- «Региональный Омбудсман и права человека» – Развитие института Уполномоченного по правам человека и других государственных и общественных организаций по защите прав человека в регионах России, развитие образования в области прав человека.
- «Гражданские инициативы по предупреждению коррупции».
- «Прозрачный бюджет» – Развитие общественного участия в бюджетном процессе и его оптимизация, развитие общественного участия в муниципальном и региональном развитии.
- Интегральная программа, получившая оформление в 2003 г. – «Развитие публичной политики и центров публичной политики».

В этом случае не было ни работы в должности советника Президента РФ, как в случае Георгия Сатарова, ни позиции официального доверенного лица будущего Президента РФ, как в случае Нины Беляевой. С другой стороны, не было и сдвига в сторону радикальной оппозиции, как это имело место в случае лидера фонда ИНДЕМ. Лидеры СПб центра СТРАТЕГИЯ старались занимать более

²⁷) Веб-сайт СПб центра СТРАТЕГИЯ <http://www.strategy-spb.ru>

независимую и более сбалансированную позицию, сохраняя возможность сотрудничества с представителями региональной и федеральной власти.

В 2001 году СПб центр СТРАТЕГИЯ были приглашены программой развития местного самоуправления Будапештского офиса фонда Сороса подготовить и провести семинар по развитию Центров публичной политики на Северо-Западе России. В процессе подготовки и проведения этого семинара, состоявшегося в марте 2002 года, команда СПб центра СТРАТЕГИЯ поняла, что и сам центр уже давно работает как Центр публичной политики²⁸. Несколько позже миссия центра была дополнена тезисом, что одной из целей организации является развитие публичной политики и центров публичной политики. Начиная с 2003 года эта цель была сформулирована в виде четвертой, инициативной программе центра, направленной именно на становление в стране публичной политики и развитие Центров публичной политики²⁹.

В 2005 году на основе СПб центра СТРАТЕГИЯ была также создана Кафедра прикладной политологии СПб филиала Государственного университета – Высшая школа экономики. В 2006 году был осуществлен набор первых студентов на программу бакалавриата, а летом 2010 году открылась и магистратура по политологии « Политические институты и инновации ». Образовательная деятельность кафедры реализуется как одна из программ СПб центра СТРАТЕГИЯ.

4. Ассоциация Центров публичной политики за открытое общество: опыт стран бывшего СССР и Восточной Европы и роль фонда Сороса

Фонд Сороса сыграл существенную роль в развитии Центров публичной политики в большинстве пост-коммунистических стран. В 90-е годы отделения фонда в этих странах поддерживали многие

²⁸⁾ Материалы этого семинара стали основой первой книги СПб центра СТРАТЕГИЯ, посвященной развитию фабрик мысли и центров публичной политики: «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей./ Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2002. – 176 с. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=75>

²⁹⁾ См. выпуски Ежегодного альманаха «Публичная политика» – СПб.: Норма, 2005-2010.

проекты НКО. Деятельность некоторых из них была достаточно близкой к деятельности фабрик мысли или групп защиты интересов (advocacy group). Некоторые из них сами принимали участие в формировании повестки дня и приоритетов отделений фонда. На встрече представителей отделения фонда, состоявшейся около 2000 года, Вера Нанивска, директор киевского Международного центра политических исследований, стала одним из инициаторов нового проекта фонда, непосредственно направленного на развитие аналитических центров и центров публичной политики. Позже этот проект поддержали руководители большинство национальных отделений фонда (за исключение Российского фонда «Открытое общество»).

Этот проект реализовывался программой «Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI)» Института Открытое Общество (одно из названий Фонда Сороса). Целью проекта было повышение институциональных возможностей связанных с фондом Сороса аналитических центров, многие из которых уже использовали в своем названии термины «Центр публичной политики». Вскоре была также создана Сеть сотрудничества и поддержки таких Центров – Related Centers Network (RCN)³⁰.

В декабре 2003 года члены RCN решили официально учредить ассоциацию PASOS (Public policy center's Association for Open Society) как средство для усиления эффективности сотрудничества таких центров, обмена информацией о ситуации в различных странах, разработки совместных проектов и развития самих организаций. Учредительная конференция PASOS состоялась 18 июля 2004 года в Кишиневе, Молдавия. Как указано в уставе ассоциации, ее члены готовят и предлагают советы по вопросам публичной политики для национальных органов власти и международных организаций по таким проблемам, как защита прав человека, экономическое развитие, реформа правосудия, менеджмент реформ государственного управления, социальная политика, образование, здоровье, религия, международное взаимодействие, развитие малого бизнеса, общественное участие и менеджмент публичного сектора. PASOS защищает и продвигает ценности открытого общества, включая

³⁰⁾ *Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports*, (Budapest OSI, 2002); *Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus*, ed. Sabit Bagirov, (Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found., 2001).

демократию, правовое государство, надлежащее управление (governance), уважение и защиту прав человека, экономическое и социальное развитие, поддерживая соответствующие проекты и предложения, выдвигаемые на уровне Европейского Союза, других европейских структур, а также на национальном уровне.

Уже после создания ассоциации международное донорское сообщество признало значимость экспертизы PASOS и начало привлекать ассоциацию для экспертизы проектов, поддерживаемых Европейским Союзом, Проектом развития ООН, Институтом Открытое Общество и другими организациями.

Структура PASOS состоит из двух типов рабочих групп: А. Рабочих групп повышения эффективности организаций – членов ассоциации (фандрайзинг, финансовый менеджмент, менеджмент человеческих ресурсов, менеджмент знания, политических анализ и маркетинг); Б. Тематические рабочие группы (Европейский Союз, Государственное управление, Экономическая политика, социальная политика, образование, право и демократия).

В состав PASOS входят 34 организации из 23 стран. Среди них : Центр социальной политики и развития (Армения), Институт общественных проблем (Польша)³¹, Центр экономического развития (Болгария), Институт европейской политики (Чехия), СПб гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ (Россия), Центр публичной политики Providus (Латвия)³², Центр исследований публичной политики (Казахстан)³³ и другие. Рассмотрим более детально деятельность двух из них, лидеры которых были в 2009 г. председателем и вице-председателем правления PASOS.

Международный центр политических исследований (МЦПИ)

был основан в 1994 году по инициативе Института Открытое общество³⁴. Сейчас это один из наиболее сильных центров публичной

³¹ *Migration and labour markets in Poland and Ukraine*, ed. Iglіcka Krystiona, (Warsaw: Institute of Public Affairs, 2003).

³² Maria Golubeva, *The case for diversity mainstreaming in National School System*, (Riga: Centre for Public Policy PROVIDUS, 2006).

³³ Mariet Mahmutova, "Kontseptualnye osnovy regionalnoy finansovoy politiki v sovremennykh usloviyah", *Serya Prikladnye issledovaniya v oblasti obschestvennoy politiki*, Vol 5, (Almaty, 2002).

³⁴ Веб-сайт центра <http://www.icps.com.ua>

политики в Украине³⁵. Назначение Веры Нанивской, директора МЦПИ в 1997-2006 гг. в 2006 г. на должность Национальной Академии государственного управления при Администрации Президента Украины, стало свидетельством официального признания достижений МЦПИ. Отметим также, что перед тем, как возглавить МЦПИ, Вера Нанивска работала как менеджер программ развития в Миссии Всемирного Банка в Украине.

В соответствии с веб-сайтом МЦПИ, этот центр видит себя как независимая исследовательская организация с мандатом продвижения концепции публичной политики как гарантии эффективной демократии в Украине и в других пост-советских странах.

После победы «цветной революции» МЦПИ оказывал содействие правительству Украины и его агентствам в развитии политического анализа последствий принятия возможных альтернатив, учета интересов различных заинтересованных групп. Целью центра является установление процедуры постоянного диалога в Украине между представителями исполнительной и законодательной власти и общественных организаций, а также других характеристик открытого общества.

Основными направлениями исследований МЦПИ являются: экономическая политика, реформа государственного управления, Европейская и Евро-Атлантическая интеграция, развитие местного самоуправления и неправительственных организаций, а также политический анализ и исследования в ряде конкретных областей политики, а именно, социальной политики и образования. Тесные связи МЦПИ с европейскими политическими центрами хорошо видны из анализа списка Попечительского совета центра, председателем которого является Александр Квасневский, бывший президент Польши.

Одним из наиболее известных проектов МЦПИ в начале нулевых годов был проект обучения европейским стандартам ведения документации для сотрудников высшего уровня правительства Украины, организованный при финансовой поддержке украинской диаспоры в Канаде. Этот курс помог украинским чиновникам понять

³⁵) Никитин В.А. Центры публичной политики в Украине. // Публичная политика – 2006. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2006, с. 130-152; Volodimir Nikitin, “What is Public Policy? Objects and Subjects of Public Policy?” *Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus*, ed. Sabit Bagirov, (Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found., 2001): 213-219.

и освоить европейские стандарты прозрачности и общественного участия. Как указано на веб-сайте МЦПИ, ассоциация готова помочь компаниям в лучшем понимании экономической ситуации в Украине и принять более эффективные решения. Ассоциация проводит исследования по внешним факторам и рискам бизнес – климата в Украине и на этой основе анализирует макроэкономические условия и правительственную политику³⁶.

Институт политических исследований, Грузия

Институт политических исследований (ИПИ) – независимая неприбыльная исследовательская организация, нацеленная на продвижение современных концепций и практик публичной политики в Грузии³⁷. Одной из целей создания ИПИ была организация условия для существенного диалога между представителями различных ветвей власти, гражданского и гражданского общества в Грузию.

Институт был открыт в Тбилиси весной 2002 года при поддержке Института Открытое общество в Будапеште и Фонда Открытое общество в Грузии. Институт создавался как фабрика мысли, которая смогла бы собрать доступные ресурсы и продвинутые технологии международного опыта для изучения и мониторинга социальных и политических процессов в Грузии, инициируя из общественное обсуждение, разрабатывая рекомендации и инициативы в области внутренней и внешней политики, развивая идеи надлежащего управления и демократического развития государства.

ИПИ был одним из учредителей PASOS. Основные области интересов и исследований ИПИ: общественное мнение, гражданское общество и демократия, региональная политика, насильственная миграция, поколения и гендер, организационное консультирование.

Институт управляется двумя директорами – Наной Сумбадзе и Георгием Тархан-Моурави. Нана Сумбадзе – социальный психолог, получившая степень PhD в университете Лейдена, работала в качестве консультанта при подготовке доклада ЮНИСЕФ «Женщины и дети в Грузии: ситуационный анализ». Георгий Тархан-Моурави был

³⁶ Веб-сайт института – <http://www.icps.com.ua>; о деятельности МЦПИ см. также: *Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports*, (Budapest OSI, 2002).

³⁷ Веб-сайт института – <http://www.ips.ge>

национальным координатором докладов Программы развития ООН по Грузии в 1995-1997 годах³⁸.

Сегодня ИПИ концентрирует свои исследования на следующих направлениях:

- Региональные конфликты и проблемы меньшинств государственной политике; демократическое участие и интеграция меньшинств; проблемы миграции, репатриации и адаптации вынужденных мигрантов и беженцев.
- Перспективы вовлечения в европейские интеграционные процессы и связанные с этим политические изменения; мониторинг и внедрение европейских стандартов прав человека и прав меньшинств, свободы информации и судебной системы, социальных услуг и охраны окружающей среды.
- Проблемы бедности и эффективность соответствующих социальных программ, доступность адекватной медицинской помощи и образования для всех слоев общества и т.д.³⁹.

Одним из основных принципов, на которых PASOS была основана – это то, что центры – члены ассоциации занимаются вопросами policy, т.е. проектами и программами, связанными с решениями определенных общественно значимых проблем, но не вопросами politics – борьбы за завоевание и удержания власти. Однако уже накопленная политическая история развития пост-коммунистических стран показывает всю сложность разделения этих двух сфер.

Так, например, хорошо известно, что фонд Сороса и связанные с ним НКО играли активную роль в «цветных революциях» в Сербии, Украине и Грузии, когда массовое несогласие результатами выборов

³⁸) Georgiy Tarkhan-Mouravi, "Brief History of Georgia," *Eastern Europe, Russia and Central Asia" encyclopedia*, ed. Imogen Gladman & Dominic Heaney, (London: Europa Publications, Taylor & Francis, 2004 & 2005); Georgiy Tarkhan-Mouravi "A "Realistic" Approach to Regional Security in the South Caucasus, Policy Paper", *International Policy Fellowship Program, 2002*: <http://www.policy.hu/mouravi>; Nodar Sumbadze, Georgiy Tarkhan-Mouravi, "Democratic Value Orientations & Political Culture in Georgia", *Occasional Papers in Public Administration & Public Policy of the NISPACEE (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe)*, (Bratislava, II, no 3 (2001): 3-43, <http://www.nispa.sk/news/tarkhan.rtf>

³⁹) О деятельности ИПИ см. также: *Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports*. (Budapest OSI, 2002): 50-53.

и неверие в их честность приводило к изменениям политических режимов этих стран. Как следствие этих событий, лидеры России и некоторых других стран начали опасаться, что аналогичные события могут произойти и в этих странах. В качестве защитных мер были приняты поправки в закон об НКО, которые существенно ограничили активность всех независимых НКО, и активность Центров публичной политики, в частности. Последующий уход большинства международных фондов из России и ряда других стран привел к тому, что Центры публичной политики потеряли существенную часть своей финансовой независимости.

Однако активность Центров публичной политики изменилась существенно и в других пост-коммунистических странах, в которых большинство членов центров – PASOS – достаточно тесно связаны с фондом Сороса. В некоторых странах фонд Сороса платит за аренду офисов ЦПП, в других – постоянно поддерживает финансово их деятельность. Связь PASOS с фондом Сороса и с самим Джорджем Соросом стала еще более выраженной, когда в мае 2009 года было объявлено о создании Консультативного совета PASOS. Три члена-основателя Консультативного совета были: Джордж Сорос, основатель и председатель Института Открытое Общество; Эрхард Бусек, бывший вице-канцлер Австрии и специальный координатор Ракта стабильности в Юго-Восточной Европе, и Йоханн Линн, исполнительный директор центра Волфенсона Бруклинского института и бывший вице-президент Всемирного Банка по Европе и Центральной Азии.

Как отмечается на веб-сайте PASOS, Консультативный совет – это не формальная структура управления, а сообщество уважаемых политических и иных деятелей, разделяющих ценности PASOS и имеющих значительный опыт в реализации действительно публичной политики и/или сильную связь с процессами демократического транзита в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии. Вместе с тем понятно, что рекомендации Джорджа Сороса не могут здесь быть проигнорированы.

В этой ситуации позиции большинства членов PASOS по многим политическим вопросам непосредственно зависят от позиции фонда Сороса. В результате никаких сомнений в демократических результатах грузинской «революции роз» не допускалось в этом сообществе. Позже, уже в августе 2008 г. Правление PASOS в срочном порядке приняло сильную анти-российскую резолюцию после

августовских событий в Южной Осетии. Это был, на мой взгляд, скорее политический, чем аналитический шаг, отражающий одностороннюю позицию большинства членов PASOS, отказывающихся предположить возможность грузинской агрессии против Южной Осетии.

5. Функции Центров публичной политики

Мы считаем также, что основным отличием между Центрами публичной политики и остальными типами Фабрик мысли является присутствие у ЦПП функций образовательной и коммуникативной активности. «Технические» же фабрики мысли и аналитические центры без гражданской позиции, как правило, не реализуют эти функции, в отличие от Центров публичной политики, для которых образовательная деятельность и налаживание коммуникативных площадок является частью развития и открытого общества и делиберативной демократии⁴⁰.

В период активного сотрудничества «западных» и «восточных» членов PASOS в 2004-2005 гг. мы провели анкетирование как лидеров различных ЦПП – членов PASOS, так и лидеров российских фонда ИНТЕРДИГАЛ и фонда ИНДЕМ, попросив их оценить в процентах степень выраженности этих пяти основных функций в деятельности их организаций. Результаты представлены в таблице 1.

Из данных, представленных в таблице, видно, что исследованные ЦПП имеют различные фокусы интересов. Прежде всего отметим, что для всех не российских ЦПП исследовательская функция выражена в полтора-два раза сильнее, чем у российских ЦПП. Соответственно, образовательная функция существенно более выражена у ЦПП из России. Процент креативной и коммуникативной функций при этом практически одинаков.

Подчеркнем также важную роль коммуникативной функции для развития действительно открытого общества и надлежащего государственного управления (governance), при котором в обсуждении

⁴⁰) Peter McLaverty, Darren Halpin, "Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation of the Policy Process." *Int. Political Sci. Rev.* 29 (2008): 197-214; Nadia Urbinati, "Representation as advocacy: a study of democratic deliberation", *Political Theory* 28 (2000): 758-786.

Таблица 1. Функции Центров публичной политики

Название ЦПП, страна	Исследовательская	Образовательная	Креативная	Коммуникативная	Функция внедрения
ИНТЕРЛИГАЛ, Россия	20	20	10	10	40
ИНДЕМ, Россия	20	15	10	25	30
СПб центр СТРАТЕГИЯ, Россия	14	30	18	22	16
Международный центр политических исследований, Украина	35	10	5	20	25
Центр Providas, Латвия	40	10	15	15	20
Euroreum – Институт Европейской политики, Чехия	30	10	25	15	20
Центр публичной политики, Казахстан	30	20	20	30	0

важных для общества решений принимают участие все заинтересованные стороны, а не только правительственные структуры⁴¹.

Мы видим также, что каждый ЦПП имеет свой собственный «профиль» соотношения основных функций. Так, лидеры фонда ИНТЕРГИГАЛ считают, что функция внедрения наиболее важная для их ЦПП, тогда как лидеры СПб центра СТРАТЕГИЯ считают наиболее важной образовательную деятельность. Это отражает характер и структуру этих ЦПП, где сложно найти двух похожих организаций.

⁴¹) Eran Vigoda "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, 62 (2002): 527-540; B. Guy Peters, John Pierre "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration: Research and Theory* 8 (1998): 223-243.

Причины таких различий могут быть связаны как с личными профессиональными биографиями их лидеров, так и с культурными особенностями их стран. Другие причины различий могут быть связаны с происхождением самих ЦПП, были ли они созданы по инициативе их членов или лидеров, или же возникли как результат специального проекта конкретного фонда. В любом случае, деятельность этих Центров публичной политики является важным звеном в процессах пост-коммунистического перехода и перехода от государственного к публичному управлению.

Заключение

Анализ деятельности различных видов фабрик мысли дает нам основание сделать вывод, что фабрики мысли и центры публичной политики играют существенную роль в процессах подготовки и реализации властных решений. Политические клубы, возникшие в последние годы Советского Союза, уже выполняли большинство функций фабрик мысли и центров публичной политики и были реальными участниками процесса трансформации политического режима. Все же настоящее развитие обсуждаемых структур началось уже в начале 90-х годов уже в новой России. Опыт трех российских ЦПП, кратко рассмотренный в этой статье, демонстрирует реальное влияние этих НКО на целый ряд аспектов становления новых демократических институтов и процесса подготовки решений. Некоторые из них были временами очень близки к власти, другие постоянно держали определенную дистанцию от нее.

Опыт 90-х годов убедил некоторые международные фонды в том, что центры публичной политики являются важным, а возможно и необходимым компонентом демократического транзита. Решение фонда Сороса об оказании сильной поддержки развитию ЦПП привело к созданию международной ассоциации таких центров – PASOS. Однако это привело зачастую к ситуации, когда зависимость от национального правительства была заменена зависимостью от одного частного фонда.

Проблема достижения реальной независимости фабрик мысли и Центров публичной политики от конкретных спонсоров является одной из серьезных проблем их эффективного развития. В период господства КПСС основным препятствием для их независимости

были административная зависимость и идеологический партийных органов и спецслужб. В постсоветский период главной проблемой становится финансовая зависимость⁴². Лучшим способом снижения такой финансовой зависимости является диверсификация источников финансирования, но для этого необходим рост различных фондов. В современной России ситуация обратная – число фондов снижается год от года, а административный нажим нарастает. Но и опыт ассоциации PASOS демонстрирует, что и в условиях более либеральных режимов влияние позиции основного спонсора может быть очень существенным для позиций членов сети.

Анализ опыта деятельности трех российских центров публичной политики показал, что в двух случаях из трех их развитие привело к определенному симбиозу с университетскими кафедрами. Этот процесс в какой-то мере противоположен международному опыту фабрик мысли, которые получили неофициальное определение как «университеты без студентов». Но в российских условиях, в ситуации крайне ограниченных финансовых ресурсов, этот путь может оказаться оптимальным для выживания таких структур.

Представленные в тексте материалы – это только первый шаг к серьезному анализу деятельности фабрик мысли в России и в других пост-коммунистических странах. Среди конкретных направлений такого анализа: фабрики мысли и экспертное сообщество на российском и международном уровне; фабрики мысли и политическая (political) активность; сравнительная роль лидеров фабрик мысли, постоянного персонала и экспертов, работающих по разовым контрактам.

Подводя итоги, мы можем заключить, что предложенный нами набор функций фабрик мысли и центров публичной политики является полезным и удобным инструментом для анализа этих структур. Эти институты являются медиаторами между исполнительной властью, структурами гражданского общества и академическим сообществом и играют важную роль в процессах перехода к демократии. В заключение следует отметить, что фабрики мысли являются не единственным примером институтов-посредников. Другим известным примером такого института является

⁴² Lisa McIntosh Sundstrom, "Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development: Lessons from Russian Campaign" *International Organizations* 59 (2005): 419-449.

институт омбудсмана⁴³ (народного защитника, Уполномоченного по правам человека), а также различного вида общественные советы в неокорпортивистских режимах. Консолидирующая роль этих институтов является важной частью процесса демократического транзита.

⁴³) Emma Gilligan, "The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability" *Human Rights Quarterly* 32 (2010): 575–600.