



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Центры публичной политики в конце XX - начале XXI вв.

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gorniy_centers.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

М.Б.Горный

Центры публичной политики в конце XX - начале XXI веков



Сегодня все большую популярность и распространение в мире получили организации, называемые фабриками мысли (think tanks) и центрами публичной политики. К августу 2006 года на земном шаре имеется около 5000 фабрик мысли (ФМ) и центров публичной политики (ЦПП), которые являются разновидностью ФМ, работающих более чем в 190 странах¹. Отметим, что к 2000г. в мире насчитывалось более 3000 таких организаций. Сегодня появились справочники таких организаций, статьи и книги с обзором их деятельности (см, например, обзор Уивера и МакГанна² (далее Обзор)), проводятся многочисленные семинары и конференции, создаются сети фабрик мысли и центров публичной политики. За 100-летнюю историю (напомним, что первая фабрика мысли Фонд Рассела Сэйджа появилась в США в 1907г.) эти организации прошли впечатляющий путь.

Рассмотрим основные типы этих организаций и формы их деятельности.

Назначение

Для чего и для кого нужны сегодняшние фабрики мысли (ФМ)? В первую очередь они нужны политикам, в качестве одного из альтернативных источников информации, необходимой для принятия решений – это мнение самих политиков. Аналитики из американских ФМ определяют следующее назначение своих организаций:

- для проведения базовых исследований основных проблем и путей их решения. Например, имеются 2 страны, одни объединяются (Германия), а другие разделяются (Чехия и Словакия) – почему?

¹ База данных Программы «Фабрики мысли и гражданское общество», директор J.G. McGann.

² R.Kent Weaver and James G.McGann. Think tanks and civil societies in a time of change. In book Think tanks and civil society. Catalyst for ideas and action. Ed. by J.McGann and R.Kent Weaver. 2000, p.184.

- для обеспечения правительственных чиновников консультациями и рекомендациями по текущим политическим проблемам,
- для независимой оценки правительственных программ,
- для осуществления функции фасилитатора в обмене идеями (на семинарах, деловых играх и пр.),
- становиться запасным аэродромом для бывших и/или не переизбравшихся политиков,
- для обеспечения СМИ информацией о политике и политических событиях.

К этому следует добавить результаты обсуждений в СПб центре «Стратегия». На наш взгляд главная цель и назначение ФМ – это привлечение новых идей и новых людей к решению общественно значимых проблем. Это следует рассматривать как одно из возможных определений ФМ. Кроме того, ФМ:

- разрабатывают нормативные документы для органов власти в условиях бюджетного дефицита, т.е. практически бесплатно,
- позволяют властям переложить ответственность на себя, в случае провала программ правительства,
- привлекают новых людей во власть,
- доносят до властей на понятном им языке проблемы населения,
- являются медиаторами между властью и общественным организациями (НКО).

Основными функциями ФМ являются:

- исследовательская, куда, помимо собственно исследований, включается поиск решения проблем (креативная), и внедрение результатов (внедренческая) – последние две отличают ФМ от исследовательских центров;
- образовательная;
- коммуникативная (медиаторская).

Типология фабрик мысли.

Существует множество способов классификации ФМ. Авторы Обзора выделяют 4 типа ФМ:

- академические ФМ (университеты без студентов),
- ФМ, осуществляющие исследования по контракту,
- идеологизированные ФМ (advocacy tanks),
- партийные ФМ.

Данная классификация основана на различиях в целях организации, ее продукции, источниках финансирования и пр. Чуть подробнее остановимся на появившихся сравнительно недавно advocacy ФМ (первая из них – Фонд «Наследие» – возникла в США в 1973г.). Они

представляют и выражают интересы групп (корпораций, политиков, пр.) с определенной идеологией (консервативной – Фонд «Наследие» (США), либеральной – Институт экономики переходного периода (Россия), неолиберальной (либертарианской) – институт Катона (США), социал-демократической – Центр политических исследований (Великобритания) и др.). Их основное отличие от первых двух типов ФМ следующее: они не стремятся получить собственные данные, но интерпретируют уже имеющиеся, причем интерпретируют в интересах определенных групп и корпораций, следуя выбранной идеологии. В свой штат они охотнее привлекают бывших политиков и журналистов, нежели ученых со степенями. Они куда эффективнее воздействуют на политиков и СМИ, чем остальные ФМ, используя в качестве продукта краткие брошюры, в которых понятным языком излагают материалы своих исследований. Отметим, что по результатам интервью 1997г. самой влиятельной ФМ США был признан Фонд «Наследие».

Вернемся от Обзора к ситуации в России. Российские ФМ могут быть классифицированы по сферам деятельности, по связанным с ними институтам, по функциям и пр. Приведем в качестве примера классификацию ФМ по связанным с ними институтам:

- ФМ, созданные и/или связанные с органами власти – Центр стратегических разработок (ЦСР), Леонтьевский центр, Фонд эффективной политики и др.

- ФМ, созданные и/или связанные с политическими партиями – ЭПИЦЕНТР, Институт экономики переходного периода, Духовное наследие и др.³

- ФМ, связанные и/или созданные союзами предпринимателей и бизнес-ассоциациями – Клуб 2015, Экспертный институт Е.Ясина и др.

- ФМ, связанные и/или созданные организациями 3-го сектора – Интерлигал, МОНФ, СПб центр «Стратегия», Фонд ИНДЕМ и др.

- ФМ, являющиеся отделением международных организаций – Транспаренси интернешнл – Россия (ТИ-Р), Институт экономики города и др.

Выделим также ФМ, которые нам наиболее интересны: центры публичной политики. Будем относить к ЦПП такие ФМ, которые в своей деятельности привлекают жителей и их объединения (публику) для решения общественно значимых проблем, поэтому решения предлагаются с учетом интересов населения, другими словами, ЦПП используют

³ О партийных ФМ см. М.Б.Горный. «Фабрики мысли» и центры публичной политики: классификация, взаимодействие с партиями, способы финансирования. В кн. «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. СПб, Норма, 2002, с.30.

общественное участие в качестве обязательного механизма при решении проблем. ЦПП, т.о., можно относить к основным акторам публичной политики. Такие организации появились в конце прошлого века. Главной функцией ЦПП становится коммуникативная (медиаторская) функция. Как правило, большинство ЦПП, создано и/или связано с организациями 3-го сектора, как правило, их члены придерживаются определенной идеологии, но это не обязательно.

Отметим здесь, что в США ФМ занимаются исследованием, а лоббированием и/или представлением интересов занимаются другие организации: *advocacy groups*, т.о. в чистом виде ЦПП в США нет. Одно из отличий ЦПП и ФМ: и те и другие решают общественно значимые проблемы, однако, ФМ создаются сверху (РЭНД корпорейшн, например), а ЦПП – снизу, именно поэтому большинство ЦПП выросли из НКО.

Главное отличие российских ФМ и ЦПП от западных связано с финансированием. Основным источником финансирования – это деньги иностранных фондов, второй по значимости – государственные (бюджетные) средства. Российские ФМ хотят государственного финансирования, борются за него, естественно встает вопрос об объективности таких ФМ, об их ангажированности, зависимости от государственных структур. К сожалению, финансирование от частных лиц, бизнес-структур в РФ пока крайне слабо.

Деятельность ФМ и ЦПП

Принципы управления ФМ, как у подавляющего большинства НКО, смешанные: происходит сочетание функционального и проектного принципов - одни и те же люди руководят проектами, являются исследователями и управляют организацией.

Деятельность ФМ естественно разделяется на внутреннюю и внешнюю. Внутренняя – это управление организацией (временем, сотрудниками, планирование, фандрайзинг и пр.). Внешняя – это выполнение функций ФМ. Чуть подробнее о функциях⁴. Как сказано выше, основных функций три: исследовательская, образовательная и коммуникативная, причем вовсе не обязательно, чтобы ФМ выполняла сразу все функции.

⁴ См. также А.Ю.Сунгуров. Центры публичной политики: возможные направления анализа деятельности и основные функции. В кн: Публичная политика – 2004. СПб, Норма, 2004г., с.59-68.

Исследовательская функция

Темы – самые разнообразные, касающиеся поиска решения общественно значимых проблем (политических, экономических, социальных и пр.). К исследовательской функции следует отнести также экспертизу принятых и готовящихся решений органов власти, всякого рода нормативных актов и программ.

Методы исследования определяются темой, проблемой – наиболее часто используемые методы – это обзоры, опросы, анкетирование, глубинные и экспертные интервью, сравнительный анализ (бюджета, законодательства, деятельности институтов).

Результаты оформляются в виде отчетов, из которых может получиться статья и/или книга в случае академических ФМ, либо они служат основой для кратких заметок с реальным выбором альтернатив решений конкретных проблем (креативная функция) и их реализации (внедренческая функция) для политиков в случае advocacy ФМ.

ФМ могут и должны конкурировать с университетами и с традиционными исследовательскими центрами и успешно делают это⁵.

В качестве примера можно рассмотреть исследования по проблемам публичной политики в странах восточной Европы. Данной проблемой занимались и занимаются СПб центр «Стратегия», украинская ФМ Центр независимых исследований, чешский аналитический центр Europeum, латвийский ЦПП Providus.

Образовательная функция

В первую очередь – это функция гражданского образования как лидеров НКО, так и политиков и чиновников. Среди тем обучения следует выделить такие, как межсекторное партнерство, проектная культура, общественное участие, демократические ценности и др. Формами обучения наиболее часто выступают краткосрочные семинары с использованием интерактивных методик. Кроме обучения, к образовательной функции можно отнести консультирование по конкретным проблемам, а также подготовку экспертов. В качестве примера можно рассмотреть деятельность таких ФМ, как «Открытая Россия», которая обучала молодых лидеров по всей стране (1-2 дневные

⁵ Подробное изложение данного вопроса можно найти в презентации Б.Лампрехтер – генерального секретаря института им. Ф.Хайека (Австрия) на международной конференции «Центры публичной политики и фабрики мысли в странах бывшего СССР и восточной Европы». СПб, 2005.

семинары) до 2006, Новгородской ФМ «Диалог», готовящей кадры для муниципальной службы (месячные курсы), украинской ФМ «Международный центр политических исследований», занимающейся обучением членов правительства (семинары-тренинги).

Коммуникативная (медиаторская) функция

Медиаторская функция присутствует в деятельности многих ФМ, но наиболее важна она для ЦПП и заключается в том, что ФМ выступает как:

посредник и медиатор между правительством и НКО, политической элитой и структурами гражданского общества и населением (организация общественных слушаний, общественной экспертизы – наиболее перспективных форм общественного участия, донесение до властей проблем населения)

ФМ (ЦПП) – как посредник между НКО и наукой, НКО и бизнесом (организация встреч, обучение общему языку (умение слушать, слышать и понимать друг друга, подготовка экспертов специально для НКО), обсуждение значимых вопросов и выработка совместных рекомендаций)

ФМ (ЦПП) – как посредник между НКО и СМИ, наукой и СМИ (организация встреч журналистов с научным сообществом с НКО)

ФМ (ЦПП) – как эксперт для улучшения политики властей с учетом предложений от НКО, бизнес-структур.

В качестве примера приведем деятельность Израильского института демократии (ИДИ) – ФМ, исповедующая демократические ценности, работающая по контрактам с парламентом и правительством, и предоставляющая результаты своих исследований членам правительства и депутатам парламента. При этом ИДИ широко использует методы общественного участия: проводит общественные слушания по таким проблемам как проект израильской конституции, программы политических реформ правительства, где ИДИ выступает экспертом. ИДИ регулярно проводит опросы общественного мнения и доводит их результаты до правительства.

Дальнейшее изложение будет сфокусировано на advocacy ФМ и ЦПП, при этом в качестве примера этих ФМ будем рассматривать

деятельность либертарианских ФМ, исповедующих идеи свободного рынка, индивидуализм, т.е. идеологию неолиберализма⁶.

Большинство либертарианских ФМ в Европе (всего их около 150) имеют штат не более 10 человек:

- Центр экономического развития (Чехия – 3),
- Сивита (Норвегия – 3),
- Либеральный институт (Швейцария – 3),
- Открытый республиканский институт (Ирландия – 2),
- Школа новой экономики (Грузия – 3),

что позволяет сравнивать их с организациями малого бизнеса. Есть, однако, и большие ФМ: например, институт Хайека (Австрия). Эта ФМ удивительным образом сочетает в себе особенности *advocacy* ФМ (либертарианская идеология, рекомендации политикам) и академических ФМ (фундаментальные исследования рыночной экономики, издание солидных книг).

Рассмотрим принципы взаимодействия либертарианских ФМ с органами власти. Эти организации:

Работают в том числе на правительство, но не по заказу правительства,

Политически нейтральны,

Находятся на дистанции от правительства (наблюдают),

Всегда готовы критиковать решения власти независимо от предыдущей поддержки,

ФМ должны стараться избегать обвинений себя в неэффективности реформ, решений, идей, если они их полностью не поддерживают,

Финансово независимы от органов власти (этот пункт характерен для большинства ФМ, а не только для либертарианцев, и для всех ЦПП),

Внедряют свои идеи, но не реализуют их сами,

Делают проблему и методы ее решения открытыми и публичными независимо от желания властей (этот пункт характерен для большинства ФМ, а не только для либертарианцев, и для всех ЦПП),

⁶ Идеология либертарианских ФМ тесно связана с теорией рационального выбора, очень модной сегодня. Примерами либертарианских ФМ в Европе могут служить Институт Хайека (Австрия), Исследовательский центр молдавских правозащитных НКО (Молдавия), Центр «Свободная Европа» (Эстония), Институт рыночной экономики (Болгария), Фонд им. Ф. Хайека (Словакия), Институт им. Бруно Леони (Италия), Либеральный институт (Чехия), Литовский институт свободного рынка (Литва), Институт Л. Мизеса (Белоруссия), Институт экономического анализа (Россия) и др., в США – Институт Катона и др.

Помогают исполнительным органам готовить нормативно-правовые акты, которые ограничивают их вмешательство в дела общества (бизнеса в первую очередь).

Легко заметить отличия либертарианцев от ЦПП, связанных с отношениями с органами власти. ЦПП участвуют в реализации своих идей, а не только внедряют их, они, в отличие от либертарианских ФМ, никак не могут оставаться на дистанции и наблюдать.

ЦПП стремятся к сотрудничеству между собой при защите своих интересов, в то время как сотрудничество между либертарианскими ФМ затруднено, на радость их противникам, из-за приверженности идеям индивидуализма и конкуренции. Примером может служить кампания среди российских НКО, организованная такими ЦПП, как «Институт общественного договора», Международная хельсинская группа, Центр развития демократии и прав человека и др., по противодействию принятию закона, ужесточающего контроль за НКО в декабре 2005г. Здесь с одной стороны видно сотрудничество между ЦПП, а с другой – противодействие (но никак не нейтральность) намерениям властей.

Еще одна особенность либертарианцев – их рекомендации властям направлены на быстрые действия последних: быстрая либерализация цен (шоковая терапия), быстрая приватизация и пр.

Сотрудничество между ФМ

Обратимся здесь к вопросам взаимодействия ФМ друг с другом.

Сотрудничество между организациями возможно в следующих формах:

Сети – наиболее мягкая форма,

Альянсы, коалиции – более жесткая форма,

Партнерства, консорциумы – форма с элементами иерархии.

Рассмотрим эти формы подробнее.

Сети

Сети, становятся все более популярными в конце XX, начале XXI вв. Минимум правовых ограничений усиливает возможности сетей в глобальном обществе и глобальной экономике. Изменения концепции от главной роли центра к равной роли периферийных игроков – это отдельная важная задача управления, и сети более или менее успешно

решают ее. Сети делают сильнее каждую организацию-участницу в отдельности.

Особенности сетей.

- цели сформулированы очень обще и неконкретно,
- обмен информацией как основной вид деятельности,
- гибкая связь между участниками, причем каждый связан с каждым,
- слабое управление, отсутствие руководящего органа,
- общие решения не обязательны для членов сети,
- отсутствие четкой выгоды участников от разделения ресурсов,
- встречи участников по мере необходимости,
- сети ориентированы на проведение кампаний, а не конкретных проектов.

Примеры международных сетей ФМ и ЦПП.

PASOS (Policy Association for an Open Society) – основана в конце 2004г., объединяет 24 ФМ и ЦПП из 16 стран центральной и восточной Европы и бывшего СССР, секретариат находится в Праге (Чехия). Цель сети – защиты ценностей открытого общества через поддержку соответствующих организаций. Деятельность – обмен информацией, осуществление совместных проектов, издание книг, проведение семинаров и конференций.

Трансатлантическая сеть – создана в 2004г. в Дурбане (ЮАР), в рамках Международного движения за демократию (World Movement for Democracy), включает 15 НКО (ФМ) из разных стран со всего мира. Основные виды деятельности – обмен информацией, подготовка и распространение обзоров прессы и исследований.

NDRI (Network of Democracy Research Institutes) – сеть, объединяющая более 50 ФМ со всех частей света, штаб-квартира находится в Вашингтоне (США), создана в конце XX века. Цель сети – содействие сотрудничеству демократических исследовательских центров и ФМ во всем мире. Виды деятельности – распространение и обмен информацией между ФМ, рассылка новостей и электронного журнала, организация международных семинаров и конференций, публикация книг и статей.

Одной из особенностей сетей является широкое использование Интернета: для онлайн-обсуждений и конференций, для создания виртуальных ФМ по конкретным проектам.

Альянсы, коалиции

Данные объединения создаются для решения определенных проблем. Их основные особенности:

- наличие ясных целей,
- имеется лидер – одна из организаций-участниц, как правило, инициатор создания коалиции,
- определен процесс принятия решений (имеется руководящий орган, разработана процедура),
- выработана общая стратегия достижения целей.

Примеры коалиций ФМ и ЦПП.

Коалиция Свобода выбора. В 1999г. 15 НКО Украины образовали коалицию «Свобода выбора» для мониторинга избирательных кампаний и информирования населения о всех нарушениях, обнаруженных в ходе такого мониторинга. Сегодня в коалицию входят 150 организаций из всех областей Украины. Принята и исполняется программа действий коалиции, имеется координирующий орган.

Партнерства, консорциумы

Эти объединения создаются для исполнения конкретных проектов, что предполагает наличие проектной культуры участников, это, в свою очередь, предписывает введение иерархической системы отношений с распределением полномочий, обязанностей и ответственности. Особенности партнерств:

- сотрудничество на основе конкретных целей, определенных в проектах,
- контрактные взаимоотношения участников,
- четкое разделение труда и ответственности среди участников на основе отношений власти и подчинения,
- управление с координацией (имеются руководящие органы и, главное, персональный руководитель, отвечающий за исполнение проекта),
- подотчетность руководящих органов перед участниками партнерства,
- срок действия партнерства определяется сроком проекта.

Примеры партнерств ФМ.

Партнерство, выполнившее проект по публичной политике и мягкой безопасности в Балтийском регионе. Входили два ЦПП из России

(СПб центр «Стратегия», Центр интеграционных исследований и проектов) и две ФМ из Дании (Датская атлантическая ассоциация, Развитие диалога), срок проекта 2003-2004гг., грант Министерства иностранных дел Дании, был образован Совет проекта, имелась дирекция и 2 персональных руководителя (по одному в каждой из российских организаций-исполнителей).

Итак, в начале XXI века во всем мире ФМ и ЦПП становятся все более влиятельными организациями гражданского общества, сфера деятельности которых постоянно расширяется и охватывает новые направления.