

## ФАБРИКИ МЫСЛИ И НЕЗАВИСИМЫЕ ЦЕНТРЫ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КЛАССИФИКАЦИЯ И АНАЛИЗ\*

*Аннотация.* Современная общественная жизнь переживает динамичные трансформации. Вместе со снижением роли государства в социальных процессах и институтах происходит постепенный перенос социально-политической активности из государственного в негосударственный сектор общественной жизни. Одним из ключевых элементов негосударственной, независимой политической активности являются так называемые «фабрики мысли» и центры публичной политики. В статье исследуются данные явления и производится их классификация.

*Ключевые слова:* социально-политическая деятельность, публичная политика, «фабрика мысли», психология избирательной компании, межгрупповое взаимодействие.

В последние два десятилетия резко возрос интерес к таким институтам независимой (публичной) социально-политической деятельности, как фабрики мысли (наиболее распространенный сегодня перевод англоязычного термина *think tanks*) в странах Восточной Европы и бывшего СССР. Данные организации стали расти, как «грибы после дождя», что связано как с востребованностью новых альтернативных независимых решений имеющих экономические, политических и социальных проблем, так и с ростом финансирования деятельности таких фабрик мысли со стороны правительств, политических партий, бизнес-структур и, главным образом, со стороны американских и западноевропейских фондов. В справочнике «Фабрики мысли в Центральной и Восточной Европе» [1] приведены данные о 150 организациях, из которых четверть расположена на территории стран бывшего СССР: 14 находятся в Украине, 8 – в Белоруссии, 7 – в Литве, 5 – в Эстонии и 4 – в Латвии. Данных о российских фабриках мысли в справочнике нет, хотя этот процесс Россию не миновал: великое множество их появилось у нас в

связи с избирательными кампаниями, с разработкой партийных и правительственных программ (на федеральном, региональном и местном уровнях).

Фабрики мысли, появившись в США в начале XX века как университетские структуры, разрабатывающие правительственные программы, в настоящее время приобрели громадное количество видов, типов и форм: фабрика мысли, аналитический центр, ресурсный центр, центр гражданского образования, центр избирательных технологий, правозащитный центр, центр публичной политики и др. В России можно найти примеры, когда фабрики мысли зарегистрированы как общественная (некоммерческая) организация (НКО), в том числе и учрежденная властными структурами, образовательное учреждение, консалтинговая фирма (коммерческая структура) и др.

Все большую популярность приобретает деятельность специфических фабрик мысли, связанная с публичной политикой, с общественным участием, с вовлечением населения в процессы принятия властных решений - деятельность центров публичной политики (ЦПП) или в широком смысле независимых ни от власти, ни от бизнеса центров социально-политической деятельности граждан и их объединений.

Устоявшихся терминов и определений в России, да и не только в России, касающихся фабрик мысли, ЦПП, в настоящее время нет. В ноябре 2001 г. на международном семинаре в Таллинне, посвященном организации деятельности ЦПП, было подтверждено, что существуют различные определения как публичной политики, так и организаций, которые ей занимаются, в т.ч. ЦПП.

В апреле 2002 г. на семинаре «Развитие центров публичной политики», организованном центром «Стратегия», обсуждались определения публичной политики. Изначально высказывались три точки зрения [2]:

- Публичная политика – это политика (высказывания и практическая деятель-

\* © Ситников А.П.

ность) избранных органов и должностных лиц. Они избираются публично, следовательно и политика у них публичная, т.е. Госдума, Президент, Законодательное Собрание и губернатор осуществляют публичную политику, а правительство, администрация, аппарат – нет.

• Публичная политика – это реализация программы деятельности власти. В этом смысле термину «публичная политика» соответствует английское слово *policy*, в отличие от английского слова *politics*, которое обозначает политику как борьбу за власть.

• Публичная политика – это программа деятельности власти вместе с технологией ее реализации, причем данная технология в обязательном порядке включает в себя общественное участие, т.е. в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений принимает участие общественность (в каком-то смысле публичная политика – это процесс открытого достижения согласия власти и общества).

На семинаре было признано, что наличие общественного участия (учет интересов общества, обратная связь на действия власти, давление снизу) является необходимым условием для того, чтобы политика могла считаться публичной. Публичная политика – это не борьба за власть и осуществляется она не только во время избирательных кампаний, вместе с тем, если деятельность избранных органов и должностных лиц допускает общественное участие, то можно считать, что они осуществляют публичную политику.

Участникам семинара, а это общественные организации Северо-Запада России, которые, по мнению организаторов, можно отнести к ЦПП, было предложено придумать (или использовать уже имеющееся) название для организации, которая работает в сфере публичной политики. Наибольшее число голосов заняли названия: центр открытой политики, центр публичной политики, фабрика мысли.

Как уже сказано выше, фабрики мысли создавались для привлечения новых людей и новых идей к решению общественно значимых проблем. При этом было совершенно неважно, какие это проблемы (экономические, политические, социальные, др.), что это за организация, которая предлагает решение (коммерческая, обществен-

ная, правительственная, партийная, др.), какие у нее виды деятельности (исследования, образование, др.), наконец, кто является потребителем результатов их работы (правительство, партии, бизнес-структуры).

Наиболее естественная классификация, по мнению автора, как раз и учитывает такую специфику. Итак, фабрики мысли разделяются. По видам деятельности (функциям) на: проводящие анализ, исследования; обучающие, организующие обсуждение проблем (проводят семинары, конференции, круглые столы, др.); выполняющие медиаторские функции, защищающие общественные интересы (правозащитные в каком-то смысле) и другие (многопрофильные). По сферам (направлениям) деятельности на: занимающиеся политическими проблемами (демократизация и демократия, предупреждение коррупции); занимающиеся экономическими проблемами (экономическое развитие, привлечение инвестиций, предупреждение кризисов); занимающиеся экологическими проблемами (защита окружающей среды, ресурсосбережение); занимающиеся социальными проблемами (общественная безопасность, борьба с бедностью); занимающиеся правовыми проблемами (законодательная реформа, внедрение и развитие новых правовых институтов) и другие (многопрофильные). По правовому статусу на: общественные организации (непартийные, неправительственные, некоммерческие общественные организации (НКО); общественные организации, учредителями которых являются властные структуры; общественные организации, учредителями которых являются партийные структуры; общественные организации, учредителями которых являются бизнес-структуры); образовательные учреждения; департаменты властных структур; коммерческие организации; консалтинговые фирмы; центры избирательных технологий и другие. По степени независимости на: работающие на органы власти (федеральные, региональные, местные); работающие на политические партии; работающие на бизнес-структуры; независимые (их результатами могут пользоваться власти, бизнес, политические партии, НКО и др.).

Для анализа взаимодействия фабрик мысли с традиционными политическими

институтами рассмотрим более подробно взаимодействие фабрик мысли и политических партий в России. В соответствии с российским Федеральным законом о политических партиях, на 1 июня 2002 г. зарегистрированы 20 политических партий, в т.ч. все партии, которые имеют фракции в Государственной думе («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, СПС, «Яблоко»). Политические партии наиболее заинтересованы в результатах работы фабрик по следующим направлениям: разработка выборной стратегии и проведение избирательной кампании за партию и за отдельных кандидатов от партии; разработка программы партии, разработка мероприятий по пропаганде; идеологии, имиджа и программы партии; получения грантов для НКО (в случае, если фабрика мысли имеет статус НКО) и использование их результатов.

Приведем конкретные примеры деятельности российских организаций, которые автор относит к фабрикам мысли, и которую могут использовать политические партии.

- **Разработка выборной стратегии и проведение избирательной кампании.** Идеологию и стратегию избирательной кампании и Президента, и политической партии, которая сегодня называется «Единая Россия», разрабатывал «Фонд эффективной политики» (многопрофильная фабрика мысли) Г.Павловского. Деятельность фабрик мысли в ходе избирательной кампании заключается в подготовке и обучении кандидатов, членов избирательных комиссий, наблюдателей в день голосования. Петербургские НКО «Лига избирателей», «Невский исследовательский центр» готовят наблюдателей за ходом выборов в день голосования для избирательных объединений.

- **Разработка программы партии.** «Центр стратегических разработок» (многопрофильный аналитический центр, занимающийся, в основном, экономическими проблемами) под руководством Г.Грефа, разрабатывал программу Президента РФ В.В.Путина и партии, «Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа» помогает представителю президента и одному из лидеров СПС С.В.Кириенко, «Институт экономики переходного периода», известный как институт Е.Гайдара, помогает СПС; партия «Ябло-

ко» пользуется разработками Фонда экономических и политических исследований (ЭПИЦЕНТР).

- **Содействие прозрачности власти и защита прав.** Тезис о прозрачности власти, о доступе к информации содержится в программах партий, которые у власти не находятся. Фабрики мысли, которые занимаются данной проблематикой – это либо правозащитные и экологические организации, либо аналитические центры. Так, российские экологические НКО «Гринпис», «Экологический союз» и др. поддерживают «Яблоко» в борьбе за запрещение ввоза ядерных отходов, за предоставление информации об этом; «Региональная стратегия» (многопрофильная НКО из Калининграда), тесно связанная с СПС, участвовала в разработке принятого закона Калининградской области, регулирующего порядок предоставления информации о деятельности органов власти, правозащитная НКО «Гражданский контроль» из Санкт-Петербурга, также наиболее близкая к СПС, занимается защитой права населения на информацию и на доступ к ней; петербургская лаборатория «Городской центр развития общественных связей», работающая в контакте с КПРФ, содействует открытости избирательных кампаний, прозрачности выборов. Крупнейшими правозащитными НКО, в мероприятиях которых участвуют политические партии (СПС, «Яблоко», «Демократическая Россия»), являются Мемориал, Международная хельсинкская группа, Фонд «Гласность» и Фонд защиты гласности и многие другие.

- **Предупреждение коррупции.** Данная тема тесно связана с предыдущей, поскольку предупреждение коррупции без прозрачной власти невозможно, однако, тезис о борьбе с коррупцией содержится в программах практически всех политических партий, в том числе и партии власти (в данном случае – это «Единая Россия»). Крупнейшими фабриками мысли, работающими в сфере борьбы с коррупцией, являются «Транспаренси Интернешнл-Россия», «Индем», Санкт-Петербургский центр «Стратегия». На результаты их исследований ссылаются в том числе и политические партии.

- **Политическое образование.** Данной сферой деятельности занимаются обучающие фабрики мысли, которые можно отнес-

ти к центрам гражданского образования, центрам публичной политики. На своих семинарах, конференциях, лекциях, проводимых для лидеров политических партий, кандидатов в депутаты, действующих депутатов, обсуждаются вопросы политической системы, демократических институтов, парламентской культуры, партийных программ. Наиболее известными организациями, занимающимися данными вопросами, являются: Московская школа политических исследований (НКО), «Интерлигал» (НКО), Институт права (учреждение образования) и др.

- **Получение грантов.** Политическая партия учреждает НКО либо использует уже имеющиеся НКО (в принципе, это могут быть и фабрики мысли), которые принимают участие в конкурсе грантов по направлениям деятельности, совпадающим с программными целями партии (социальная защита населения, гражданское образование, гендерная проблематика, например). В качестве примера можно привести деятельность Международного института гуманитарно-политических исследований (ИГПИ, г. Москва), осуществляемую на гранты и используемую до недавнего времени в том числе на цели партии «Яблоко».

Далее имеет смысл более подробно остановиться на центрах публичной политики, как на другой разновидности новых форм общественного социально-политического действия. На основании изложенного во введении под публичной политикой можно понимать деятельность (реализация программ, принятие нормативных актов, высказывания должностных лиц) органов власти (независимо от того, избраны эти органы или нет), направленную на решение значимых для населения проблем (федеральных, региональных или местных), осуществляемую с участием структур гражданского общества (жителей, НКО, бизнес-структур). Подразумевается, что интересы населения представлены и учитываются, что население принимает участие в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений, что до органов власти постоянно доносится и учитывается мнение населения, касающееся результатов исполнения принятых решений (обратная связь).

Центрами публичной политики (ЦПП) следует называть такие фабрики

мысли, которые 1) содействуют повышению эффективности общественного участия при решении значимых для населения проблем; 2) предлагают новые идеи, независимые варианты решения этих проблем; 3) добиваются рассмотрения органами власти предложенных решений.

Отличительными особенностями ЦПП по сравнению с другими фабриками мысли являются их независимость и содействие общественному участию.

Такое определение ЦПП достаточно резко ограничивает их правовой статус и сферы деятельности. Центры публичной политики не могут работать на определенную политическую партию, бизнес-структуру, орган власти. ЦПП обязан быть независимой организацией. Особенность ЦПП, связанная с общественным участием, практически однозначно определяет его правовой статус: центр публичной политики не может быть ни подразделением органа власти, ни коммерческой организацией (последнее связано с тем, что основная цель коммерческой организации – получение прибыли, а вовсе не общественное участие), таким образом, ЦПП может быть только общественной или иной некоммерческой негосударственной организацией, иметь юридический статус НКО.

Имеет свои особенности и деятельность центра публичной политики. Если сферы (направления) деятельности у ЦПП такие же, как и у остальных фабрик мысли, то виды их деятельности (функции) несколько отличаются (точнее, отличаются приоритеты в видах деятельности). Если основной функцией обычной фабрики мысли является проведение исследований, то для ЦПП высший приоритет имеет посредническая (медиаторная) функция, при этом центр публичной политики, как правило, проводит также исследования и осуществляет образовательную деятельность, являясь поэтому многопрофильной фабрикой мысли по видам деятельности. Перечислим здесь функции ЦПП в порядке убывания приоритета: медиаторная (посредническая) функция; обучающая функция; исследовательская функция.

Медиаторная функция обусловлена ролью ЦПП, связанной с общественным участием, с участием общества в процессе принятия властных решений. Эта его функция заключается в том, что ЦПП выступа-

ет как посредник и медиатор между правительством и НКО, населением (организация общественных слушаний, общественной экспертизы – наиболее перспективных форм общественного участия). ЦПП – как посредник между НКО и наукой, НКО и бизнесом (организация встреч, обучение общему языку (умение слушать, слышать и понимать друг друга), обсуждение значимых вопросов и выработка совместных рекомендаций). ЦПП – как эксперт для улучшения политики властей с учетом предложений от НКО, бизнес-структур.

Обучающая функция тесно связана с посреднической: деятельность в рамках этой функции заключается в проведении обучающих семинаров по темам социального партнерства, межсекторного взаимодействия, проектной культуры для НКО, депутатов, чиновников.

Особенностью исследовательской функции ЦПП является тот факт, что рекомендации, предлагаемые властям, должны быть независимыми, эксперты (собственные либо привлеченные для анализа и исследований) также должны быть независимыми от органов власти, бизнес-структур и политических партий.

Кроме этого, как всякая НКО, ЦПП исполняет также функции рекрутизации: вовлечение населения в деятельность структур гражданского общества, в свою деятельность (общественные слушания, общественная экспертиза); социализации: через участие в деятельности ЦПП изменяется политическая культура, происходит переход к политической культуре участия.

Следовательно, ЦПП является важнейшим институтом гражданского общества.

Отметим также возможность и желательность международной деятельности ЦПП: работа ЦПП с Всемирным банком, гендерными и другими международными организациями (обсуждение возможности и форм участия структур гражданского общества в работе этих организаций); работа ЦПП по международным проблемам (глобализация и роль НКО в этом процессе, борьба с экстремизмом и пр.).

Для осуществления своей деятельности ЦПП нужны ресурсы, в первую очередь финансовые. Имеется целое практическое направление финансового обеспечения деятельности НКО: фондрайзинг. Напомним

здесь его основные результаты и посмотрим, какими из них можно воспользоваться для ЦПП.

Все источники финансирования делятся на внутренние и внешние.

К внутренним источникам относятся членские взносы и поступления от целевых мероприятий (лекции, лотереи и др.). Сразу отметим, что для поддержания деятельности ЦПП только внутренних источников совершенно недостаточно.

Внешние источники подразделяются на государственные, партийные, частные и получастные. Рассмотрим их подробнее.

**Государственные источники** (к ним относятся российские и иностранные источники финансирования) [3]. Среди иностранных источников наибольший вес имеют американские (USAID, USIA, NED) и западноевропейские (Tacis, EIDHR) фонды. Российские ЦПП часто и охотно прибегают к услугам данных фондов и получают от них гранты. Основное требование к грантополучателям – это использовать средства целевым образом, вмешательства в существенную деятельность ЦПП автор не наблюдал ни разу. В качестве примеров можем привести Московскую Хельсингскую группу, Институт развития избирательных систем, Псковский фонд «Возрождение», Петербургский Институт права и др.

Российские государственные источники осуществляют финансирование НКО, используя следующие подходы:

- квазисоветский подход - органы власти поддерживают избранные («элитные») НКО: советы ветеранов, союзы композиторов и пр. (финансирование по звонку главы региона, как правило, из резервных фондов органов власти). ЦПП таким образом не финансируются,

- непосредственное финансирование (целевое финансирование, налоговые и другие льготы). Так чаще всего финансируются сильные НКО, занимающиеся социальной работой (отдых детей, поддержка бездомных, др.). ЦПП таким образом не финансируются,

- гибридный подход – органы власти создают для своих целей и финансируют псевдо-НКО. К ЦПП данный подход не имеет отношения,

- инновационный подход. Данный подход реализуется через следующие механизмы:

- Конкурсные механизмы:

- Социальный заказ – механизм используется для финансирования (статьи регионального и местных бюджетов) социальных НКО, ЦПП, занимающиеся социальной проблематикой, могут использовать данный источник (он фактически используется ресурсными центрами поддержки НКО на Урале и в Поволжье, которые можно отнести к ЦПП).

- Социальный грант – аналогично социальному заказу, хотя распространен в современной России меньше, и для ЦПП подходит слабо.

- Конкурс социальных проектов и гражданских инициатив НКО – финансирование осуществляется через специальные фонды (как правило, резервные фонды главы региона), ЦПП участвуют в конкурсе, наравне с другими НКО.

- Конкурс авторских проектов – финансируют государственные научные фонды (Российский государственный научный фонд, например), союзы ученых, НКО, которые можно отнести к ЦПП, получают деньги от них.

- Организационно-структурные механизмы – образование новой НКО, исполняющей некоторые функции власти и финансируемой ею. Чаще всего используется для решения конкретных социальных проблем, которые НКО решают эффективнее власти (беспризорные дети), к финансированию ЦПП подходит слабо.

- Процедурные механизмы – соглашения, договоры, статьи нормативных актов, регулирующие взаимоотношения НКО и власти. Часто используются и фабриками мысли вообще, и ЦПП конкретно. Заключаются договоры между органом власти и ЦПП (фабрикой мысли) на проведение исследования, выработку рекомендаций, разработку проектов нормативных актов. В Петербурге такие договоры заключены с Леонтьевским центром (фабрика мысли), центром «Стратегия» (ЦПП). Результаты работ по договорам приводят, в том числе, к изменениям взаимоотношений между НКО и властью, закрепленным в законодательстве.

- Смешанные механизмы – используют особенности нескольких вышеописанных механизмов (ярмарки НКО, фонды развития местного сообщества), применимы для финансирования ЦПП.

**Партийные источники.** Это сравни-

тельно новый вид финансирования, и заключается он в том, что партийная структура выделяет деньги на функционирование НКО. В качестве примера можно привести финансирование партиями (СПС, «Единая Россия», ЛДПР) их молодежных организаций, хотя такие НКО трудно отнести к ЦПП.

**Частные источники** (к ним относятся частные пожертвования, гранты от частных фондов, как иностранных, так и в последнее время российских, поступления от коммерческих структур), включают:

• Частные пожертвования – НКО обращается к жителям с просьбой о финансировании. Этот источник наиболее распространен в США (жители высылают конверты с деньгами в адрес НКО), при этом основными мотивами предоставления средств являются личные симпатии, идеология и др. Для ЦПП такой источник финансирования подходит слабо.

• Фонды.

- Иностранные фонды. В настоящее время это самый мощный и самый популярный источник финансирования российских НКО. Такие фонды, как Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса), Фонд «Евразия» дают гранты огромному количеству НКО. Для ЦПП иностранные частные фонды также являются самым важным источником финансирования (центр «Стратегия», «Транспаренси Интернешнл-Россия», «Индем» и др.). Помимо выше-названных, наиболее значимую финансовую поддержку ЦПП осуществляют Фонд Форда, Фонд МакАртуров, Фонд Мотта. НКО для получения грантов от этих фондов необходимо умение писать заявки, иметь хорошую грантовую историю и быть известной грантодателю, обладать проектной культурой. После получения гранта необходимо только своевременно и качественно отчитываться (финансовый и содержательный отчеты) о проделанной работе. Повторим, что, как в случае государственных иностранных фондов, так и здесь, вмешательства в сущностную деятельность НКО грантодатель не допускает.

- Российские фонды. Этот источник финансирования НКО сравнительно новый, т.к. частные российские фонды появились только в последнее время. Автору известна деятельность «Гагаринского фонда», «Горбачевского фонда», однако, деятельность

ЦПП эти фонды не пока финансируют.

• Бизнес. В последнее время этот источник финансирования приобретает все большее значение. Если вначале мотивация бизнес-структур к финансированию НКО сводилась лишь к благотворительности, то сегодня на первый план выходит извлечение обоюдной выгоды из такого финансирования, т.е. социальное партнерство в чистом виде (НКО проводит работу, предприниматель получает рекламу). В качестве примера ЦПП, финансируемого бизнес-структурами, можно указать «Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа», «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». При финансировании деятельности ЦПП предпринимателями и/или банкирами следует обращать внимание на возможность зависимости от них, т.к. в отличие от финансирования фондами, не вмешивающимися в деятельность НКО, автор знает примеры, когда бизнес-структуры осуществляли такое вмешательство. Более того, под влиянием возможности получения больших денег от бизнес-структур НКО изменяли свою миссию, брались за несвойственные им функции (экологические НКО вместо природоохранной деятельности стали выполнять работы, касающиеся разработки нефтяных месторождений).

4. Получающие источники (НКО получает деньги от государства и распределяет их затем по заявителям – другим НКО). В принципе возможно распределение средств среди ЦПП, но примеров автор сегодня привести не может.

Итак финансирование ЦПП может осуществляться как из государственных, так и из частных источников. Основную роль в финансировании играют сегодня всякого рода фонды, в первую очередь инос-

транные, все более возрастает роль финансирования от бизнес-структур. В этом случае необходима некоторая осторожность и разборчивость, чтобы не попасть в зависимость к этим структурам.

В заключение хочется сказать, что, недавно появившись, фабрики мысли и ЦПП в России быстро и интенсивно развиваются, предоставляя новые, оригинальные решения проблем в различных областях жизни общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Think Tanks in Central and Eastern Europe: A Comprehensive Directory – Second Edition. Freedom House, 1999.
2. Виноградова Т.И. Что такое публичная политика? Презентация на семинаре центра «Стратегия» «Развитие центров публичной политики», апрель 2002 г.
3. Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: ЦРНО, Интерлэнт, 2001.

A. Sitnikov

#### FACTORIES OF THOUGHT AND INDEPENDENT CENTERS OF SOCIAL AND POLITICAL ACTIVITIES: CLASSIFICATION AND ANALYSIS

*Abstract.* Modern social life is undergoing a dynamic transformation. Together with reduced state role in social processes and institutions, there is a gradual transfer of social and political activity from the public to the private sector of public life. One of the key elements of non-governmental, independent political activity are the so-called “think tanks” and the Center for Public Policy. This article investigates these phenomena and their classification is made.

*Key words:* socio-political activity, public policy “think tanks”, Psychology of the election campaign, cross-group interaction.