

УДК 32.001(075.8)

***Н.А. Антанович***

## **СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА КАК ОТРАСЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В данной статье политический анализ рассмотрен как отрасль профессиональных исследований и деятельности. Показано, что становление политического анализа было связано с изучением публичной политики и государственного управления в связи с расширением сферы вмешательства в социально-экономические отношения. Рассмотрены особенности сферы политического анализа в СССР, России, Беларуси, в западных странах.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы рассмотреть становление политического анализа как отрасли профессиональных исследований и деятельности в различных странах. Политический анализ представляет собой прикладную политико-управленческую дисциплину, использующую множественные методы исследования и аргументации с целью разработки принципов и методов подготовки, принятия и осуществления публично-политических решений в проблемных ситуациях, обладающих общественной значимостью [1, с. 13]. Вклад в становление политического анализа внесли следующие авторы: Б. Хогвуд, Л. Ганн, И. Квейд, Д. Ваймер, А. Вайнинг, А. Вилдавски, Г. Лассуэлл. Новейшие разработки принадлежат А.С. Ахременко, К.С. Боришполец, А.А. Дегтяреву, К.С. Симонову, Д.Г. Балуеву, С.Г. Туронку.

Институционализация политического анализа как области исследований и деятельности, как сферы публичного обсуждения и решения политически релевантных проблем приходится на 1930–50-е гг. XX в. Становление политического анализа было связано в первую очередь с изучением публичной политики и государственного управления. Одна из причин – обслуживание нужд государственного управления в связи с расширением сферы вмешательства в социально-экономические отношения. Возникла потребность в оценке эффективности принимаемых решений. Так, в 1937 г. в Гарварде была учреждена Школа государственного управления, проводившая программы, связанные с политическим анализом. Наиболее бурно политическая аналитика стала развиваться в США и в СССР в послевоенный период, что в немалой степени было обусловлено ядерным противостоянием.

### **Аналитические центры в СССР**

С конца 50-х – начала 60-х гг. XX в. советское государство взяло курс на освоение результатов и развитие научно-технической революции, что было продиктовано процессами внутренней модернизации страны. Политика экономического соревнования с Западом требовала обстоятельного изучения западной экономики и политики. Вместе с модернизацией советской экономики шла культурная модернизация. Все эти процессы проходили осмысление в различных аналитических центрах. Среди партийных институтов лидировали Академия общественных наук при ЦК КПСС; Институт общественных наук при ЦК КПСС, работавший в закрытом режиме; Институт марксизма-ленинизма ЦК КПСС. Аналитические структуры КПСС и части государственных учреждений приближались по критериям комплексности и прикладного характера исследований к современным аналитическим центрам. Помимо *партийных* аналитических

центров к государственным аналитическим структурам СССР относились *академические исследовательские институты*.

В апреле 1956 г. президиум Академии наук (АН) инициировал создание Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО), который проводил исследования по развитию экономики и политики капитализма. Был также создан Институт международного рабочего движения (ИМРД). Для обеспечения внешней политики создавались специализированные институты при АН: Институт экономики мировой социалистической системы (ИЭМСС), Институт Латинской Америки, Институт Африки, Институт Дальнего Востока, Институт США (позже переименованный в Институт США и Канады – ИСКАН). ИСКАН (образовался в 1967 г.) впоследствии стал партнером и основным конкурентом ИМЭМО в исследовании таких проблем, как сокращение и нераспространение стратегического и наступательного вооружения, вопросов окружающей среды и отношений Севера и Юга.

К 1970–80-м гг. академические исследовательские институты расширились, усложнились и сложились в разветвленную сеть, состоящую из множества специализированных звеньев. Одни выполняли функции сбора информации (Всероссийский институт научной и технической информации – ВИНТИ, Институт научной информации по общественным наукам – ИНИОН), другие – функции аналитических центров (ИМЭМО, ИСКАН), третьи – пропагандистского обеспечения (Агентство печати Новости (АПН)), Советский комитет защиты мира, Комитет молодежных организаций, Советский комитет солидарности со странами Азии и Африки и др.). Они конкурировали за влияние на высшее партийное руководство. Хотя эти институты финансировались из государственного бюджета, они были достаточно независимы в формулировках исследовательских задач. Большинство институтов выпускали свои собственные издания. Многие из них имели связи с зарубежными институтами. Оперативность работы, структурирование информационных потоков, стиль и форма подачи результатов исследований в виде аналитических записок, практика ситуационного анализа, «мозговых штурмов», междисциплинарный характер исследований – все это было передано новым аналитическим центрам.

*Перестройка* 1980-х гг. ознаменовала новый период в эволюции академических исследовательских институтов. Политическая система столкнулась с проблемами перехода к рыночной экономике и демократии. Горбачевская администрация пыталась опираться на ученых из академических институтов, ориентированных на реформы. Некоторые были непосредственно вовлечены в формирование новой государственной политики. Например, С. Шаталин (академик АН СССР), Т. Заславская (ВЦИОМ), А. Аганбегян (Сибирское отделение АН СССР), Е. Примаков (ИМЭМО), Л. Абалкин (Институт экономики). Они заняли высокие посты в новых государственных структурах. Некоторые экономисты из академических институтов попытались разрабатывать альтернативные программы (например, программа «500 дней» Г. Явлинского и С. Шаталина).

### **Аналитические центры в России и Беларуси**

Новый этап в развитии аналитических центров связан с возросшей активностью гражданского общества в конце 1980-х гг.: возникновением неформального, кооперативного движений. На этом этапе появляются различные клубы, народные фронты и другие общественные организации. Некоторые ставили перед собой информационно-исследовательские задачи. Были созданы такие организации, как «Перестройка», «Мемориал», «Демократический союз», Клуб социальных инициатив (КСИ). На волне активизации гражданского общества были созданы аналитические структуры, обеспечивающие и поддерживающие общественные организации и движения (Фонд политико-

правовых исследований «Интерлигал», Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» и пр.). Помимо мозговых центров появились новые организации: центры публичной политики (public policy centers).

Распад Советского Союза изменил систему аналитических институтов. В 1990–1991 гг. возникли новые аналитические центры и одновременно понизилась роль академических исследовательских институтов. Можно выделить следующие причины возникновения новых аналитических структур. Во-первых, в тот период государственное финансирование науки, в частности политической науки, минимизировалось. Во-вторых, развитие института выборов, многопартийной системы с политическим и идеологическим плюрализмом позволило аналитическим центрам (АЦ) работать на различных представителей политической элиты, относить себя к тому или иному политическому спектру. В-третьих, после проведенной приватизации появляется новый политический игрок – структуры бизнеса. Тенденция роста бизнес-заказов у АЦ проявилась в 1992–1994 гг., именно тогда бизнесмены начали активно создавать АЦ при банках, крупных компаниях. Возникали частные АЦ, ориентированные на самокупаемость, которая стала возможной с появлением бизнес-заказов. В-четвертых, возникла конкуренция между АЦ, занимающими общую исследовательскую площадку (внутренняя политика, экономическая политика, внешняя политика).

Среди современных российских АЦ лидируют государственные, например: Экспертное управление при Администрации Президента Российской Федерации (с 20.08.2004 г.); Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (с 16.09.2006 г.), Институт экономического анализа (ИЭА), Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Существуют и негосударственные АЦ. Центры этой группы отличаются следующими чертами: работа на контрактной основе; стремление к самокупаемости; среди клиентов этих центров значительна доля представителей бизнеса; стремление к диверсификации исследовательского продукта и клиентской базы. Примерами подобных центров являются Фонд предпринимательских инициатив «Экспертиза», Центр политических технологий (ЦПТ), Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), центр «Информатика для демократии» (ИНДЕМ), Российский общественно-политический центр (РОПЦ).

Экспертное управление при Администрации Президента Российской Федерации осуществляет экспертно-аналитическое обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий; готовит экспертные заключения, аналитические доклады и иные необходимые Президенту и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации экспертные и аналитические материалы; обеспечивает экспертно-аналитические работы по финансированию деятельности Президента и Администрации Президента Российской Федерации; координирует разработку и экспертизу общенациональных проектов. Положение об Экспертном управлении Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 1086 ([http://kremlin.ru/state\\_subj/group62351.shtml](http://kremlin.ru/state_subj/group62351.shtml)).

Среди государственных аналитических центров Республики Беларусь выделим Институт социально-политических исследований при Президенте Республики Беларусь (ИСПИ до 2006 г.) и Институт социально-политических и экономических исследований при Минском горисполкоме. Государственные аналитические центры работают по заказам властных структур, специализируются на проведении мониторингов текущей внутривластной и внешнеполитической ситуации.

Ведущим государственным исследовательским и аналитическим центром был Институт социально-политических исследований (ИСПИ), образованный в 1997 г. Основными направлениями работы ИСПИ являлись научное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Администрации Президента Республики

Беларусь, проведение комплексных исследований социально-политического характера в процессе планирования и формирования государственных программ развития Республики Беларусь. В настоящее время действует Информационно-аналитический Центр при Администрации Президента Республики Беларусь (ИАЦ). Как пояснил первый заместитель главы Администрации Президента А. Рубинов в январе 2008 г.: «Предполагается создать на базе ИАЦ новый центр. Фактически он должен вырасти в мощный серьезный центр, который бы занимался не только информационным и аналитическим обеспечением, но и политехнологиями, координацией этой работы и, возможно, частично организацией» [2].

Динамику институционализации политической аналитики отражает подготовка кадров высшей квалификации в сфере политических наук. Совет по защите докторских и кандидатских диссертаций на соискание ученой степени по политическим наукам создан при Белгосуниверситете в 1992 г. Докторантура и аспирантура по политическим наукам существует в Белгосуниверситете, Республиканском институте высшей школы, в Академии управления при Президенте Республики Беларусь. За последние 15 лет в Республике Беларусь подготовлено более 40 кандидатов политических наук и 10 докторов политических наук. На сегодняшний день Белгосуниверситет является ведущим научным учреждением Беларуси по подготовке аспирантов и докторантов по специальностям: «Теория политики, история и методология политической науки», «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии», «Политические проблемы международных отношений и глобального развития». По специальности «Теория политики, история и методология политической науки, политические институты» подготовлено 12 кандидатов и два доктора наук, по специальности «Национальные и политические процессы и технологии» подготовлено 17 кандидатов наук и четыре доктора наук, по специальности «Политические проблемы международных отношений и глобального развития» три кандидата наук, три доктора.

Политическая наука стала достоянием белорусского общества – это значимое явление в системе образования. Пришло осознание, что политический анализ и разработка политических технологий – это сфера деятельности профессионалов. Современный стандарт политолога-профессионала сформирован: базовое политологическое образование, соответствующая ученая степень, регулярные публикации, постоянное повышение профессионального уровня, способность к объективно-научному политическому анализу посредством мониторинга и регулярной экспертизы политического процесса. Оперативность работы, структурирование информационных потоков, привлечение широкого круга ученых, мобильность – вот основа формирования экспертной среды политологов.

### **Западные аналитические центры**

Многие политологи отсчет институциональной истории политического анализа в США ведут с 1950-х гг., когда начинается «политико-управленческое движение» (policy movement). Г. Лассуэлл поставил перед упомянутым движением двуединую задачу: способствовать повышению эффективности публичных решений и одновременно развивать демократические принципы и гуманистические ценности [3]. Речь шла о придании политической науке прагматической и прикладной направленности путем соединения теории с управленческой практикой.

Важнейшим показателем формирования западного сообщества политических аналитиков является становление фабрик мысли. После Второй мировой войны в США начинают создаваться негосударственные аналитические центры – «мозговые тресты» (brain trusts) и «фабрики мысли» (think tanks). В 1948 г. была учреждена РЭНД Корпо-

рэйшн, которая сразу же получила заказ от Министерства военно-воздушных сил на разработку ряда оборонных проектов. РЭНД Корпорэйшн (имя корпорации является сокращением от первых букв английского словосочетания *r esearch an d d evelopment* – исследование и развитие) приобрела известность как крупнейший центр политического анализа благодаря разработке сценариев глобального термоядерного конфликта и выполнения других заказов, полученных от Пентагона.

Позднее возникли Институт Брукинса, Фонд наследия, Институт урбанистики и др. В итоге к концу 1960-х гг. в США сложилась целая индустрия политического анализа, которая внесла весомый вклад в создание политико-аналитического инструментария. Чтобы проиллюстрировать этот тезис, достаточно упомянуть такие аналитические разработки РЭНД Корпорэйшн, как методика «программирование – планирование – бюджетирование» (PPBS – «Programming – Planning – Budgeting System»), система групповой и итеративной экспертной оценки Дельфи, а также пакет аналитических методик «издержки–выгоды» (cost – benefit analysis) и «издержки – эффективность» (cost – effectiveness analysis), включающий набор стандартных инструментов оценки эффективности политических программ и решений, акций и их результатов.

Другим фактором институционализации политического анализа стало развитие сферы *политического консалтинга*, направленного на обслуживание избирательных кампаний. После Второй мировой войны учреждаются Американская ассоциация политических консультантов и Международная ассоциация политических консультантов. Роль политических консультантов и аналитиков в политической конкуренции вырисовывается достаточно ясно: кампании стали превращаться не только в соревнование самих кандидатов, но и работающих на них профессионалов. Начиная с 1950-х гг. вступающие в предвыборную борьбу кандидаты предпочитают сотрудничать не с собственными партийными структурами, а с профессиональными консультантами. С 1970-х гг. использование политического консультирования стало стандартом проведения любых выборов в США. Имена крупнейших специалистов по производству «политических звезд» известны во многих странах – Джозеф Наполитан, Мэтт Риз, Клифтон Уайт, Тони Шварц [4, с. 6–7].

Политический анализ явился продуктом соединения нескольких тенденций научного, технического и социального плана. Предпосылками развития политического анализа также стали развитие военной теории, кибернетики, статистики, экономики. В 1960–70-е гг. происходила институционализация политического анализа как университетской дисциплины. С конца 1960-х гг. в Калифорнийском университете (Беркли), а затем в других ведущих американских университетах создавались специализированные курсы и программы по прикладному политическому анализу, велась подготовка магистров и докторов по данной специальности. Параллельно шел процесс превращения политического анализа в особую профессиональную сферу. В государственных органах федерального, регионального и муниципального уровней формируются (или расширяются) аналитические подразделения, в их штатных расписаниях появляется стандартная единица «аналитик» (analyst).

Составляющей институционализации научной дисциплины является образование профессионального сообщества, создание специализированных журналов и профессиональных ассоциаций. Этот процесс разворачивается в США в 1970–80-е гг.: появился ряд журналов, ориентированных на вопросы прикладного политического анализа, – «Policy Sciences», «Policy Studies Journal», «Policy Studies Review», «Journal of Policy Analysis and Management» и др.; формируются профессиональные ассоциации аналитиков – Организация политико-управленческих исследований (Policy Studies Organization), объединившая в основном политологов, и междисциплинарная Ассоциация политического анализа и менеджмента (Association of Public Policy Analysis and

Management), в состав которой в настоящее время входит более двух тысяч практикующих аналитиков и университетских ученых.

В Европе процесс институционализации политического анализа шел менее бурно, чем в США. Неодинаковыми были и темпы его развертывания в отдельных странах. Они зависели от нескольких факторов:

- 1) уровня спроса со стороны правительства на аналитическую продукцию;
- 2) исторически сложившихся организационных моделей органов государственного управления;
- 3) взглядов и установок политической элиты;
- 4) способности и готовности сообщества ученых-обществоведов включиться в аналитическую работу.

Показателен в этом отношении пример Великобритании, где с приходом к власти правительства М. Тэтчер стали свертываться программы по государственному планированию и экспертизе, а в 1983 г. была ликвидирована Центральная служба политического оценивания (Central Policy Review Staff).

В целом основное становление политического анализа как академической дисциплины приходится в европейских странах на 1980-е гг. В этот период в той же Великобритании появляются университетские курсы по политическому анализу, в ряде университетов (Бирмингема, Бристоля, Стрэтчклайда, Лондона и др.) создаются специальные программы по государственному управлению. Уникальный опыт интеграции академической науки и практической политики и применения политического анализа в муниципальном менеджменте накоплен в Университете Уоррика. Наряду с созданием типовой программы по подготовке магистров государственного управления, там был образован Консорциум местного самоуправления, куда вошли университетский Центр муниципального управления, состоящий из аналитиков и экспертов, и около 40 муниципалитетов, которые финансируют проводимые им экспертно-аналитические работы. Однако отставание от США до конца не преодолено.

*Американская школа* политического анализа проделала эволюцию в сторону ориентированного на инкрементальные (частичные, поэтапные, эволюционные) изменения в противоположность радикальным изменениям и выводам. Сам анализ является децентрализованным, построенным по принципу «снизу – вверх». Американский политический анализ локален, ориентирован, скорее, на части, чем на целое. Проблема дробится на составляющие, и выделяются те из них, над которыми клиент способен осуществлять контроль. В США политологи активно работают как в государственных агентствах, так и в лоббистских организациях. В Европе политический анализ сохранил свою первоначальную форму: долгосрочное планирование, концентрация самой работы в высших государственных органах.

С.Г. Туронок следующим образом оценивает специфику американской и европейской политической аналитики: «Американский политаналитик по природе своей децентрализатор. Вместо того, чтобы наращивать дополнительную нагрузку на государство, он будет скорее искать возможности высвобождения нереализованных возможностей общества, частной инициативы... Американские школы политического анализа учат инкрементализму, стремясь скорее избежать известных зол, чем достичь великих благ; они воспитывают стиль практически ориентированный и умеренный, в противоположность европейскому стилю большой, дорогостоящей, единообразной и, возможно, необратимой политики» [1, с. 28].

Американская аналитика на первое место выдвигает критерий эффективности, тогда как европейские аналитики способны жертвовать эффективностью в пользу легитимности. Этот вывод иллюстрирует включенность политического анализа в культуру конкретного общества. Политические аналитики в таких условиях делятся на инсайде-

ров (работают на государственные агентства) и аутсайдеров (работают независимо от официальных политических институтов). В стабильных конкурентных политических системах в различных значимых областях политики (мы исходим из многоуровневого понимания политики) может существовать несколько конкурирующих центров анализа. Государственная бюрократия в таких политических системах постепенно утрачивает монополию на аналитику и экспертизу. Прежде закрытая информация о публичной политике – как она осуществляется, как принимаются решения, какие были альтернативы, можно ли было принять более адекватное решение и т. п. – становится достоянием обществу.

Подводя итог, можно отметить, что в СССР существовала развитая сеть аналитических структур. Помимо *партийных* аналитических центров, к государственным аналитическим структурам СССР относились *академические исследовательские институты*. К 1970–80-м гг. академические исследовательские институты расширились и сложились в разветвленную сеть, состоящую из специализированных звеньев по сбору информации, аналитике и обеспечению пропагандистской деятельности. Распад Советского Союза изменил систему аналитических институтов. В 1990–1991 гг. возникали новые аналитические центры и одновременно понижалась роль академических исследовательских институтов. На современном этапе среди центров политического анализа в Беларуси и России лидируют государственные. В США политологи активно работают как в государственных агентствах, так и в лоббистских организациях. В Европе политический анализ сохранил свою первоначальную форму: долгосрочное планирование, концентрация работы в высших государственных органах.

Республика Беларусь как независимое государство нуждается в укреплении всех элементов политической системы. В связи с этим на первый план объективно выдвигается проблема эффективности государственного управления, которую невозможно решить без соответствующей теоретико-методологической базы. Следует проявить особую заботу о качестве преподавания и изучения политологии, об уровне научных исследований в этой сфере. Следовательно, нужны обоснованные и регулярно обновляемые государственные образовательные стандарты по политологии, механизмы контроля за их соблюдением, координация политологических исследований.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Туронок, С. Г. Политический анализ / С. Г. Туронок. – М. : Изд-во «Университетский гуманитарный лицей», 2003.
2. Незванов, А. Аналитика – дело тонкое / А. Незванов // Советская Белоруссия. – 2008. – 15 янв.
3. Lasswell, H. The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method / H. Lasswell, D. Lerner. – Stanford, 1951. – P. 16.
4. Справочник по политическому консультированию / под ред. проф. Д. Д. Прелматтера ; пер. с англ. – М. : Консалтинговая группа «Имидж-контакт»: Инфа\_М, 2002. – с. 330 с.

#### ***Antanovich N.A. The Formation of Politic Analysis as a Branch of Professional Research and Work***

The article "Policy and Political Analysis as a sphere of the research and professional activity" is devoted to the specific process of constitution of Policy and Political Analysis in the USSR, Republic of Belarus, Russia, Western countries. The key state policy analysis centers are analyzed. Some features of Political and Policy Analysis institutionalization are revealed.