

## **ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТОРОВ НА ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС (НА ПРИМЕРЕ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ)**

.....

**Д.Г. Зайцев<sup>1</sup>**

Аналитические центры<sup>2</sup> являются влиятельным негосударственными политическими акторами современного демократического политического процесса, который основан на конкуренции многих субъектов политики.

Данное утверждение не столь очевидно при более глубоком погружении в рассматриваемую тему. О возможности влияния институтов гражданского общества (в частности, аналитических центров) на политический процесс в литературе можно найти две противоположные точки зрения.

Сторонники первой исключают (либо сводят к минимуму) возможности институтов гражданского общества влиять на политико-управленческий процесс. Сторонники второй, наоборот, считают, что институты гражданского общества наравне с другими субъектами политики (властью и бизнесом) влияют на политику государства либо корпораций.

Данные точки зрения имеют основу в двух теоретических направлениях анализа феномена политической власти и влияния вообще.

### **Теории влияния аналитических центров на процесс принятия политических решений**

В современной политической науке влияние аналитических центров на политический процесс рассматривается в рамках классических теорий, анализирующих феномен власти в современных политиях. В настоящее время

---

<sup>1</sup> Зайцев Дмитрий Геннадьевич, аспирант кафедры публичной политики Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ).

<sup>2</sup> Термин «аналитические центры» в настоящей работе – аналог западного понятия «think-tanks». Это понятие переводится по-разному: «фабрики мысли», «мозговые тресты», «аналитические центры», «независимые аналитические центры», «мозговые центры» и др.

сложилось два основных теоретических направления: элитистское и плюралистическое.

Согласно элитистской теории, яркими представителями которой считаются У. Домхофф и Т. Дай, в политической системе доминирует ограниченное количество игроков со схожими целями и ценностями. Элитисты исходят из предположения о том, что, если аналитические центры оказывают влияние на политический процесс, то главным образом потому, что связаны с властной элитой [8].

Представители плюралистической теории (Д. Трумен, Р. Даль) считают, что аналитические центры могут влиять на политический процесс вне зависимости от близости к политической элите, на общих основаниях конкуренции, наравне с профсоюзами, группами давления бизнеса, неправительственными организациями [3].

Как разновидность плюралистической теории можно рассматривать институциональный подход [7]. Согласно ему мозговые центры определяют направления политики, участвуют в политическом процессе на различных его стадиях. Аналитические центры часто не могут влиять на принятие того или иного политического решения, на выбор политического курса, однако они оказывают значительное воздействие на политический процесс на стадии обсуждения политических альтернатив, устанавливая границы допустимых политических дебатов, формируют политический дискурс. Все это приводит к тому, что альтернативы, которых раньше в политической повестке дня не было, рассматриваются лицами, принимающими политические решения. В рамках институционального подхода становится обоснованным такой способ измерения влияния аналитических центров, как *количественный анализ упоминаемости* в средствах массовой информации.

Итак, элитистская и плюралистическая теории фиксируют положение и статус аналитических центров в данной политической системе. Влияние трактуется как статический, неизменный показатель. В отличие от них институциональный подход позволяет анализировать влияние аналитических центров в динамическом измерении, в рамках меняющегося политического процесса, на различных стадиях процесса принятия властных решений. Так как в России политический процесс протекает крайне нестабильно, а политическая система – изменчива, большей объяснительной силой применительно к анализу статуса (и в частности влияния) российских аналитических центров обладает институциональный подход.

Теория политического процесса в свою очередь наиболее разработана в рамках структурно-функционального подхода.

## Методологические подходы к изучению влияния аналитических центров

Структурно-функциональный подход предлагает рассматривать любой политический институт с точки зрения тех функций, которые он выполняет в политической системе и политическом процессе. Анализ функциональной активности аналитических центров позволяет выделить следующие формы их участия в политическом процессе.

Во-первых, мозговые центры могут участвовать в *консультировании и сопровождении деятельности* политических акторов (политиков, политических партий, кандидатов в депутаты и членов парламента, органов государственной власти, чиновников), например, работая в режиме личного консультанта.

Во-вторых, аналитические центры участвуют в разнообразных *формальных процедурах* в качестве приглашенных экспертов. К таковым можно отнести участие в *демократических процедурах* (в парламентских слушаниях, работе комитетов и комиссий, консультационных и совещательных органах при государственных институтах), а также *работу по контракту* с каким-либо политическим актором.

В-третьих, аналитические центры для продвижения своего продукта используют различные дискуссионные *формы коммуникации* с политиками, средствами массовой информации, экспертным сообществом. Так, аналитические центры участвуют в дискуссиях во время проведения круглых столов, семинаров, пресс-конференций, заседаний клубов, дают интервью СМИ, выступают в передачах на телевидении и радио.

В зависимости от формы участия центра в политическом процессе меняется вид аналитического продукта мозговых центров <sup>3</sup>.

В процессе выработки и принятия политико-управленческих решений аналитические центры могут воздействовать на политических акторов через различные каналы доступа к лицам, принимающим решения (ЛПР). Представители структурно-функционального подхода различают легитимные (конституционные) каналы доступа: личные знакомства; средства массовой

---

<sup>3</sup> Аналитический продукт мозгового центра, работающего в режиме личного консультанта может ограничиваться индивидуальными беседами, проведением закрытых семинаров с «клиентом», написанием небольших эссе (1–3 страницы) по насущным вопросам с конкретными рекомендациями (policy briefs). Продукт центров, работающих в качестве приглашенных экспертов, более разнообразен: доклады, аналитические обзоры, отчеты и записки, справочники и прочие отчетные и презентационные материалы. Аналитический продукт центра, который ограничивается коммуникативно-дискуссионными формами участия в политическом процессе, может быть следующих видов: доклады, выступления и презентации на «экспертных площадках» и пресс-конференциях; регулярные публикации по насущным вопросам государственной политики в газетах и журналах; выступления на телевидении, интервью; создание тематических сайтов и размещение материалов в Интернете; выпуск собственных изданий; публикация книг и статей в научных изданиях.

информации; контакты с политическими партиями, законодательными органами, правительственной бюрократией. К нелегитимным каналам влияния (каналам принуждения) относятся бунты, забастовки и пикеты, политический террор. В политической жизни возможны и промежуточные формы воздействия на власть, а именно демонстрации и акции протеста. Подавляющее большинство аналитических центров используют легитимные каналы влияния на ЛПР.

Эффективность влияния мозговых центров по данным каналам можно количественно оценить.

Наиболее распространенным в силу технологической доступности способом измерения влияния аналитических центров на политический процесс является количественный анализ упоминаемости того или иного центра в СМИ. При количественном анализе упоминаний аналитических центров в СМИ используются различные индексы цитирования.

Влияние аналитических центров через законодательные органы оценивается путем подсчета количества выступлений на парламентских слушаниях. Сбор подобного рода данных облегчается наличием в некоторых странах официальной статистики о выступлениях в парламенте.

Использование аналитическими центрами остальных каналов доступа можно оценить с помощью косвенных данных: опросов либо интервью с руководителями мозговых центров, представителями политических партий, политиками и чиновниками.

Исследований, которые давали бы комплексную оценку политического влияния аналитическими центрами через все перечисленные каналы доступа, автором не было обнаружено. Однако использование некоторых каналов доступа и тем самым потенциального влияния пытались оценить Э. Рич и К.Р. Уивер. Они сосредоточили внимание на способе влияния мозговых центров через СМИ и Конгресс США [5, с. 81–85].

С количественной (либо качественной) оценкой использования аналитическими центрами различных форм институциональной активности дела обстоят еще хуже.

Тем не менее для комплексной оценки степени активности аналитических центров в политическом процессе необходимо исследовать не только формы участия мозговых центров (а соответственно и виды аналитического продукта), но и каналы доступа к ЛПР.

Анализ степени активности аналитических центров в процессе принятия решений – неотъемлемая часть изучения влиятельности аналитических центров, потому что о влиянии можно говорить, когда мы имеем дело с самостоятельным политическим актором – активным субъектом политики.

Однако анализ политической активности не позволяет нам исключить случаи, когда аналитический центр может быть несамостоятельным политическим агентом, зависимым от других субъектов политики и в то же время достаточно активным, обслуживая интересы своего «патрона»<sup>4</sup>.

Чтобы нивелировать данное ограничение, обратимся к другому подходу, а именно к конструктивизму (структурализму), ярким представителем которого является П. Бурдьё [2]. Этот подход дает нам методологическую основу для анализа степени влияния аналитических центров на политику через анализ ресурсов влияния («капиталов») мозговых центров. Среди ресурсов влияния аналитических центров на политико-управленческий процесс выделим следующие<sup>5</sup>.

**Кадровый и организационный ресурс.** В силу неразвитости и слабости демократических институтов в российской политической системе произошло «вытеснение формальных институтов демократии неформальными правилами... Речь идет о таких практиках, как персонализм, клиентелизм, всеобъемлющая коррупция или картели акторов, возникающие вне конституционных рамок» [4, с. 20–21]. Поэтому возможны ситуации, когда за влиятельностью организации кроется личный авторитет руководителя центра. В силу этого степень влиятельности аналитического центра определяется также уровнем организационного развития центра – *наличием дифференцированной внутренней структуры «второго кадрового эшелона», т.е. устойчивой группы исследователей, которые работают в данном центре, производят качественный аналитический продукт, пользуются авторитетом, известностью в экспертном сообществе, СМИ.*

**Интеллектуальный ресурс.** Интеллектуальным ресурсом аналитического центра являются его направления исследований и аналитический продукт, вырабатываемый им в рамках данных направлений.

**Материальный ресурс** – источники финансирования и/или клиентская база аналитических центров.

Здесь следует отметить, что при анализе интеллектуального и материального ресурсов важна стратегия, которая используется аналитическими центрами. В частности, стратегия диверсификации направлений исследований и источников финансирования способствует большей автономии аналитического центра от одного клиента и соответственно большей самостоятельности.

**Социальный капитал.** Аналитические центры для продвижения своего аналитического продукта используют самые разнообразные способы. Эффективность и разнообразие этих способов может говорить об объемах социального капитала центра (ресурсе связей).

<sup>4</sup> О разнице понятий «агент», «актор», «субъект» см. [1].

<sup>5</sup> Подробнее см. [6].

**Символический капитал** аналитического центра можно определить как способность центра выступать в роли независимой (автономной) открытой (публичной) организации, обладающей квазинаучными экспертными представлениями о социально-политическом мире.

Символический капитал аналитического центра в основном является производным от других видов ресурсов – интеллектуального и материального. Так как объемы интеллектуальных и материальных ресурсов аналитического центра во многом зависят от выбранной стратегии аналитического центра, то символический капитал также связан с данными стратегиями.

Большие объемы символического ресурса позволяют аналитическим центрам оказывать значительное символическое влияние на политику, а именно: производить и навязывать свои политические представления (например, видение государственной политики в какой-либо области) другим субъектам политики, конструировать политическую реальность посредством «символических» высказываний и утверждений об этой реальности и в результате изменять представления других политических акторов, а значит, и саму политическую реальность.

Символическое влияние аналитических центров проявляется в способности данного центра высказываться от имени социальной группы либо «трансцендентного авторитета»: во-первых, *от имени экспертного сообщества в целом, науки, интеллигенции* и т.п. (как автономная экспертная организация, основанная на приоритете научного знания); во-вторых, от имени какой-либо *социальной группы, граждан и гражданского общества* в целом (как открытая, публичная, общегражданская организация).

Оценить объем каждого из выделенных видов ресурсов аналитических центров можно, используя как количественные (например, массовые опросы), так и качественные процедуры (case studies, неформализованные и глубинные интервью). По оценке всех видов ресурсов аналитического центра можно судить об объеме его политического капитала, степени влияния на политику.

Таким образом, применение структурно-функционального и конструктивистского подходов дают нам возможность комплексно оценить политический статус<sup>6</sup>, влияние аналитических центров на политико-управленческий процесс.

Для иллюстрации и апробации описанных теоретико-методологических подходов к оценке влияния аналитических центров на политику была разработана практическая модель.

---

<sup>6</sup> Здесь и далее понятия «политический статус» и «влиятельность» будут рассматриваться как синонимы. Автор отдает себе отчет в том, что это можно делать с определенной долей условности. В дальнейших исследованиях по данной тематике различия в данных понятиях и явлениях, с ними связанных, будут рассмотрены и изучены дополнительно.

### Модель оценки политического статуса аналитических центров

Объектом анализа были послужили 18 российских аналитических центров, которые были изучены в рамках исследования «Сравнительный анализ российских и зарубежных аналитических центров: case-study»<sup>7</sup>.

Предметом анализа в настоящей модели являются степень активности и степень влияния аналитических центров.

Согласно методологическому подходу к оценке политического капитала аналитических центров степень влияния центра зависит от объема ресурсов (капиталов), которыми он обладает, а именно от кадрового, организационного, интеллектуального, материального ресурсов и социального капитала (ресурсов связей). Как уже говорилось, интеллектуальный и материальный ресурсы способствуют накоплению символического капитала, которому в настоящей модели отводится особое место, в силу значительного вклада в политический капитал символического влияния. Таким образом, описанную модель можно представить в виде системы уравнений:

$$\begin{cases} Z = F(X_2, X_3), \\ Z = Z_1 + Z_2, \\ Y = X_1 + X_4 + Z_1 + Z_2, \end{cases}$$

где  $Z$  – величина символического ресурса аналитического центра ( $Z_1$  – величина символического ресурса, а именно способности выступать в качестве автономной экспертной организации;  $Z_2$  – величина символического ресурса, а именно способности выступать в качестве публичной организации, института гражданского общества);  $F$  – знак функции;  $X_2$  – величина интеллектуального ресурса;  $X_3$  – величина материального ресурса;  $Y$  – величина политического капитала;  $X_1$  – величина кадрового и организационного ресурсов;  $X_4$  – величина социального ресурса.

Чтобы оценить все указанные величины количественно, был проведен экспертный опрос<sup>8</sup>. В результате каждому проанализированному центру были

<sup>7</sup> Исследование проведено кафедрой публичной политики ГУ-ВШЭ в рамках проекта «Аналитическая и экспертная поддержка принятия стратегических решений в бизнесе и государственном управлении», поддержанного инновационной образовательной программой ГУ-ВШЭ (ИОП ГУ-ВШЭ) «Формирование системы аналитических компетенций для инноваций в бизнесе и государственном управлении» Приоритетного национального проекта «Образование». Исследовательским коллективом проекта под руководством автора данной статьи было изучено более 60 российских и зарубежных аналитических центров: проведено 32 самостоятельных сравнительных мини-исследования (case-studies) аналитических центров. В заключение каждого кейса давались оценка роли и места (политического веса и статуса) центра в политическом процессе и рекомендации по повышению его политического статуса.

<sup>8</sup> Опрос участников проекта, изучавших данные аналитические центры. Это отнюдь не единственный способ оценить величину ресурсов аналитических центров. Однако в данном исследовании качественный характер выбранной методики (case studies) диктовал экспертные способы оценки.

присвоены оценки величин соответствующих ресурсов и определена оценка политического капитала равная сумме оценок кадрового и организационного, социального и двух видов символического ресурсов:

$$M(Y) = M(X_1) + M(X_4) + M(Z_1) + M(Z_2),$$

где  $M(Y)$  – оценка величины политического капитала;  $M(X_1)$  – оценка величины кадрового и организационного ресурсов;  $M(X_4)$  – оценка величины социального ресурса;  $M(Z_1)$  – оценка величины символического ресурса ( $Z_1$ );  $M(Z_2)$  – оценка величины символического ресурса ( $Z_2$ ).

Таким образом, для каждого из 18 российских центров было получена некоторая числовая оценка величины политического капитала, или степени влияния. Степень политической активности аналитических центров измерялась путем подсчета количества упоминаний данных 18 центров в СМИ<sup>9</sup>. Итоги анализа представлены на рисунке.

Из 18 проанализированных аналитических центров наиболее статусным оказался Центр политических технологий (ЦПТ), получивший наиболее высокие оценки степени влияния и информационной активности. К нему близки по степени влияния Центр стратегических разработок (ЦСР), особенно по степени информационной активности, Центр политической конъюнктуры России (ЦПКР) и Институт экономики города (ИЭГ).

По уровню влияния и активности четко выделилась группа аналитических центров с относительно невысоким уровнем информационной активности и степенью влияния на политику. К этой группе можно отнести почти половину рассмотренных центров (8 центров). Можно предположить, что это достаточно распространенное явление для России в условиях ограничений, накладываемых социально-политической средой, отсутствия предпосылок для развития автономных мозговых центров<sup>10</sup>.

### **Величина политического капитала российских АЦ**

Необходимо отметить прогосударственные и партийные центры. К центрам с ярко выраженной прогосударственной идеологической ориентацией относятся: Фонд эффективной политики (ФЭП) и Фонд «Политика», отличающиеся относительно высоким уровнем информационной активности и присутствия в СМИ и низкой степенью влияния на политический процесс. Низкая степень влияния данных центров здесь определяется сравнительно небольшими объемами символического капитала, а именно небольшой способностью высту-

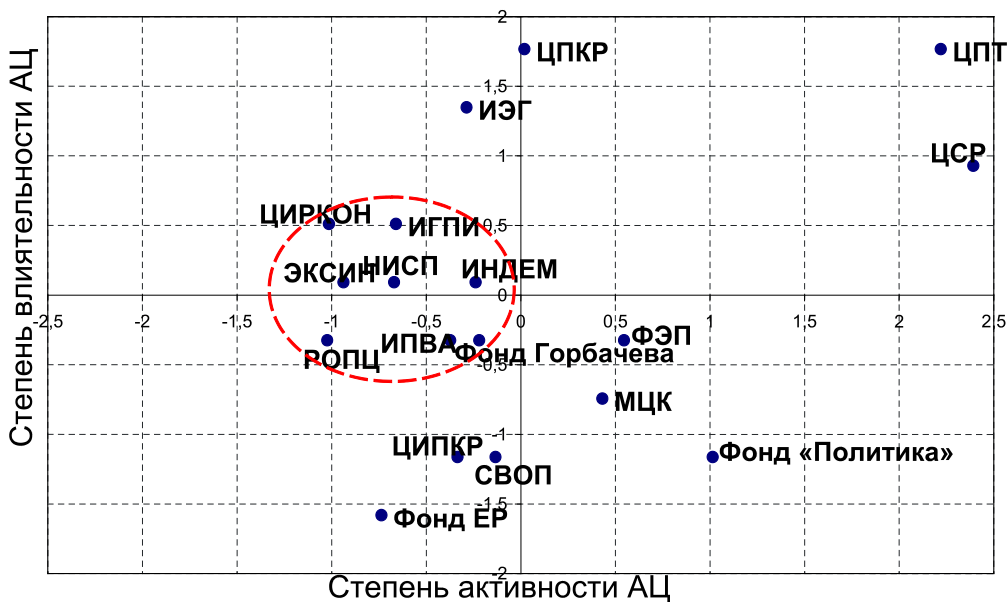
<sup>9</sup> Согласно рассмотренным методологическим подходам степень политической активности аналитических центров не сводится только к их информационной активности, поэтому в дальнейших исследованиях предложенная здесь модель будет расширена и дополнена.

<sup>10</sup> В литературе выделяют несколько таких предпосылок: юридические предпосылки; филантропические ресурсы; качественные человеческие ресурсы и высокую мобильность; открытость и конкурентность политического процесса.



пать в качестве независимых открытых организаций, институтов гражданского общества.

В число партийных центров входят: Фонд «Единство во имя России» (Фонд ЕР) и Центр исследования политической культуры России (ЦИПКР) при партиях «Единая Россия» и КПРФ. Они характеризуются практически полным отсутствием политических капиталов и сравнительно низким уровнем информационной активности. Вероятно, сравнительно небольшой политический вес политических партий в России определяет низкий статус партийных аналитических центров.



Величина политического капитала российских АЦ<sup>11</sup>

## Заключение

Проведенное исследование показало, что политический статус аналитических центров обусловлен уровнем политической активности центра и сте-

<sup>11</sup> ИПВА – Институт политического и военного анализа; ИЭГ – Институт экономики города; ИГПИ – Международный институт гуманитарно-политических исследований; ЦИРКОН – Исследовательская группа ЦИРКОН, Фонд Горбачева – Международный фонд социально-экономических и политологических исследований; МЦК – Московский центр Карнеги; НИСП – Независимый институт социальной политики; Фонд ЕР – Фонд «Единство во имя России»; ИНДЕМ – Фонд «Информатика для демократии»; РОПЦ – Фонд «Российский общественно-политический центр»; СВОП – Совет по внешней и оборонной политике; ФЭП – Фонд эффективной политики; ЦИПКР – Центр исследований политической культуры России; ЦПТ – Центр

пению влияния на политико-управленческий процесс. Быть полноправным субъектом политики в условиях публичного демократического конкурентного политического процесса – значит вести активную политику прежде всего по продвижению своего аналитического продукта.

Способность аналитического центра влиять на политико-управленческий процесс в свою очередь предполагает развитость ресурсов, или капиталов центра: кадрового и организационного, интеллектуального и материального, социального и символического. Особое значение в предлагаемой авторской модели оценки влияния аналитических центров придается символическому капиталу центров, а именно способности мозгового центра выступать в роли независимой публичной экспертной организации, от имени науки, гражданского общества в целом и масштабной социальной, политической группы в частности.

В рамках российского политического процесса ограничения, прежде всего, политической среды препятствуют развитию аналитических центров, отвечающим критериям «think tanks» – подлинно автономным институтам гражданского общества, выполняющим качественную политическую экспертизу, востребованную политическими акторами и субъектами, способными влиять на политико-управленческий процесс государства или бизнеса.

### **Библиографический список**

1. *Беляева Н.* Публичная политика в России: теория и практика. Формирование научных школ // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сб. статей. М.: ТЕИС, 2006.
2. *Бурдые П.* Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.
3. *Даль Р.* Демократия и ее критики. М.: РОССПЭН, 2003.
4. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. № 1, 2.
5. *Рич Э., Уивер К.* Пропагандисты и аналитики: «мозговые центры» и политизация экспертов // Pro et contra. 2003. Т. 8. № 2.
6. Сравнительный анализ российских и зарубежных аналитических центров: case study: Учеб. пособие. / Под ред. Н.Ю. Беляевой, Д.Г. Зайцева М.: ГУ-ВШЭ, 2007
7. *Abelson D.* Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes. 2002 // <http://www.mqup.mcgill.ca/extra.php?id=21>
8. *Domhoff G. W.* The Powers That Be. Vintage Books, 1978 // [http://www.thirdworldtraveler.com/Ruling\\_Elites/Powers\\_That\\_Be.html](http://www.thirdworldtraveler.com/Ruling_Elites/Powers_That_Be.html)

---

политических технологий; ЦПКР – Центр политической конъюнктуры России; ЦСР – Центр стратегических разработок; ЭКСИН – Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей.