

Тенденции развития глобального рынка внешнеполитической экспертизы

Тезисы доклада к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 13 апреля 2016 г.

1. Внешнеполитическая аналитика – тип идейно-рефлексивной деятельности, нацеленный на осмысление международных отношений и связанных с ними социально-политических и экономических процессов, определение в отношении них позиций того сложного социального субъекта (государства, корпорации, организации и др.) или сообщества – «заказчика», в интересах которого она осуществляется. Внешнеполитическая экспертиза – тип аналитической деятельности, направленный на получение и практическое применение оценок и интерпретаций текущих ситуации, событий, действий других субъектов международных отношений с целью выработки рекомендаций в области возможных стратегии и тактики практических действий. Она является функциональным элементом процесса выработки и принятия решений, а также их идейно-пропагандистской подготовки и сопровождения. В ходе осуществления публичной экспертизы она выступает в качестве инструмента идейно-политического воздействия на персоны, принимающие решения и шире – политическую и деловую элиту.

Внешнеполитическая аналитика и экспертиза могут основываться на данных научных исследований и осуществляться с использованием научных методов, однако, целеполагание их как способа познания международных отношений, существенно отличается от научного. Аналитика и экспертиза осуществляется не с целью выявления закономерностей развития международных отношений, а с целью выработки идейного обоснования форм, методов и средств участия в них и их изменения, в соответствии с определенным пониманием интересов субъекта, выступающего в роли «заказчика». Практические формы применения внешнеполитической аналитики формируются на основе сочетания научного знания, ненаучных или квазинаучных представлений, а также идеологических конструкций и идейно-психологических установок. Сочетание этих элементов используется для обоснования и объяснения позиций и действий в отношении других субъектов, функционирующих в этой среде. Продукты внешнеполитической аналитики и экспертизы включают в себя, наряду с результатами научных исследований, идеологические элементы – представления о желательном состоянии системы международных отношений или ее подсистем, а также установки, мотивирующие актора к принятию определенных решений.

До середины XX века научные исследования в области международных отношений и аналитика в этой области были все еще очень глубоко взаимосвязаны. Процесс их разделения начался в 1970-е гг. и продолжается, углубляясь до сих пор. При этом развитие структур организации экспертно-аналитического сообщества испытывает их заметное влияние. Текущая стадия развития «мозговых центров»¹ и механизмов их участия в международно-политических процессах началась после окончания «холодной войны» под

¹ Более позднему названию экспертно-аналитических структур, прочно укоренившемуся в специальной литературе «мозговой центр» (think tank – буквально «мыслительный танк»), появившемуся уже после Второй мировой войны, предшествовали названия «мозговой трест» (brain trust) и просто «институт».

воздействием процессов глобализации. Современные тенденции развития самих этих структур их деятельности отражают специфические особенности форм и методов современной международной конкуренции, связанных с одновременным ростом взаимозависимости и развитием тенденций к полицентричности политического миропорядка.

2. Дипломатическая служба, разведка и аналитическая работа в области внешней политики и международных отношений как виды деятельности, в их европейском понимании, на протяжении веков не были полностью отделены друг от друга, хотя уже с начала XIX в. в большинстве случаев имели ведомственную принадлежность. Внешнеполитическая аналитика долгое время была лишь одним из функциональных элементов деятельности государственных органов. Уже к началу XIX в., с развитием капитализма, колониализма и ростом международной торговли, возникла необходимость не только сбора все больших массивов практически применимой информации о текущих событиях международной жизни, о хозяйственной и политической жизни в других странах, об их военных приготовлениях, но также их систематизации, анализа и практического использования.

Более полутора веков в области стандартов качества внешнеполитической аналитики несомненными лидерами были представители англосаксонского – сначала британского, а затем американского научно-экспертного сообщества. До середины XX века в сфере анализа и научного исследования международных отношений наиболее искусны были британские специалисты. Это лидерство проявлялось как в области качества непубличной аналитики, на которую опирались ведомства Британской Империи, так и в сфере публичной аналитики – специализированной публицистики. Британцы первыми развили практику открытой публикации части аналитических продуктов – сделали их средством борьбы идей. Задачи разработки и идейного обоснования военной и политической стратегии расширения и защиты границ Империи, функционирования колониальной системы потребовали создания первых профессиональных центров внешнеполитического и военного анализа. Возникли соответствующие направления специализации в сфере образования, а также сформировались профильные структуры в ведущих университетах. Британцы стали законодателями в этой области, на которых равнялись другие европейские державы.

3. Подлинного расцвета англосаксонская традиция развития экспертно-аналитического сообщества и институциональных форм его организации получила в США. Уже в первой четверти XX в. рост международной активности американских картелей и трестов, а также расширение внешнеполитических амбиций элиты США за пределы Западного Полушария потребовали формирования собственной идейной платформы в области международных отношений, а значит – серьезной аналитики и профессиональных компетенций в этой сфере. Расширение доступных для страны международно-политических и экономических горизонтов побудило к поиску новых идейных основ взаимодействия на международной арене. Возникла убежденность американской политической и деловой элиты в том, что внешняя политика страны нуждается в развитом рынке идей, на котором предложение соответствовало бы спросу. Причем особенность американской политической культуры способствовала тому, что деятельность в области внешнеполитической аналитики и экспертизы осуществлялась в значительной степени именно в форме «рынка» – где были производители и продавцы, а государство и бизнес выступали в роли потребителя.

В США начали возникать исследовательские и экспертно-аналитические центры. США нуждались в идеях и концепциях, с которыми они могли бы выйти на мировую арену, которые могли бы составить основу стратегий конкуренции с европейскими державами. Возникли первые негосударственные инструменты финансирования деятельности экспертного сообщества – частные фонды, готовые вкладывать средства крупного бизнеса в исследования в области международных отношений и безопасности, осуществляемые как университетской профессурой, так и сотрудниками аналитических институтов, журналистами, а также отставными дипломатами и военными. Эта система формировалась в тесной взаимосвязи со становлением США как великой державы, влиятельной не только в Западном Полушарии, но и в Европе и в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Необходимость участия во Второй мировой войне, выработке принципов послевоенного устройства мира, а затем и «холодная война» способствовали появлению в США самого большого количества в мире числа экспертно-аналитических структур в области внешней политики и национальной безопасности. В годы «холодной войны» спектр функциональных задач, которые решали в США внешнеполитические «мозговые центры» расширился. Они участвовали в аналитическом обеспечении и идейной подпитке процесса выработки и принятия решений, осуществляли идеологическое, а зачастую и пропагандистское сопровождение внешнеполитического курса, выступали в роли структур опосредованного – идейного лоббизма, действующих в интересах тех или иных групп истеблишмента, а также выступали в роли механизма социализации и политической интеграции элит стран-союзников.

4. «Холодная война» стала исключительным стимулом роста не только спроса, но и предложения на американском рынке внешнеполитических идей и экспертизы. Цели военно-политического, дипломатического и идеологического противоборства двух сверхдержав, его географические масштабы, оказали колоссальное влияние на развитие направлений, форм и тематики деятельности структур организации экспертно-аналитического сообщества не только в США, но и в тех странах, которые были их союзниками и партнерами в Европе и Азии. В 1950-е – 1970-е гг. США способствовали формированию и развитию деятельности игроков на рынках идей и экспертизы в странах западного сообщества, которые выполняли две взаимосвязанные задачи – аналитически обеспечивали принятие и сопровождение решений и осуществляли социализацию элит. «Мозговые центры» стали важным фактором невоенной силы в отношениях США – инструментом влияния на связанные с международными отношениями идейно-политические процессы в западном сообществе и в глобальных масштабах.

В годы «холодной войны» свои формы развития структур организации экспертного сообщества развивались и в социалистическом лагере. Усложнение системы отношений с Западом также требовало более тонкой настройки советского аналитического аппарата. В 1956 г. был создан Институт мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР. В СССР и социалистических странах экспертно-аналитическая деятельность, как правило, не была отделена от научной. Свои «мозговые центры», работавшие на правительства, создавались в других странах социализма, причем не только в тех, где научные школы в области мировой экономики и международных отношений традиционно были сильны, как в ГДР, Польше, Венгрии, но и в тех странах, где их не было. В 1970-х гг. возникли первые гражданские научно-экспертные центры, исследующие проблемы международных отношений в КНР. Политико-дипломатическая практика «холодной войны» способствовало такой форме деятельности «мозговых центров» по обе стороны как дипломатия «второго

трека». Экспертно-аналитические структуры Востока и Запада вступили в диалог по тем вопросам, по которым был затруднен официальный дипломатический контакт или нужен был обмен открытой аналитикой – уточнение позиций сторон.

На финальном этапе «холодной войны» на Западе и, прежде всего, в США существенно возросло влияние «мозговых центров», в деятельности которых соотношение исследовательских и идеологических функций, в том числе пропагандистских, оказалось непропорционально смещено в пользу последних. Возник феномен так называемых «пропагандистских мозговых центров» (advocacy think tanks). Уровень идеологизации публичной части продукции экспертно-аналитических структур существенно вырос. Эта тенденция продолжилась и после «холодной войны» – «мозговые центры», реально осуществляющие внешнеполитический анализ и экспертизу продолжали свою деятельность, нацеленную на обеспечения процессов принятия решений. Однако, одновременно значительно выросло количество экспертных структур, которые в литературе принято называть «дискуссионными центрами» (talk tanks), нацеленных на идейно-пропагандистское сопровождение проводимого государством или какой-либо группы интересов внешнеполитической линии.

5. В 1990-е г., завершение «холодной войны» существенно изменило соотношение источников финансирования и тематику исследований западного экспертного сообщества. Вместе со снижением военно-политической напряженности и сокращением военных расходов США, и их союзниками сократились масштабы субсидий на исследования по военно-политической тематике, а также пришло в упадок советологическое направление. Однако при этом на международном рынке идей и концепций, интерпретирующих тенденции и перспективы развития международных отношений 1990-е – 2000-е гг. стали периодом расцвета и безусловного доминирования американского и западноевропейского экспертного сообщества. При этом альтернативные голоса внутри внешнеполитического сообщества стран Запада стали почти не слышны – оказались вытеснены на политическую периферию и в университетскую науку. Причем это касалось и распространения модели организации структур экспертного сообщества и идеологических установок. В большинстве стран бывшего социалистического лагеря возникали экспертно-аналитические центры, создававшиеся по американским и западноевропейским образцам и при западном участии. Формирование новых структур организации экспертного сообщества, подготовка и переподготовка специалистов по западным стандартам в американских и западноевропейских университетах, а также преобразование программ подготовки по общественным наукам на местах стало одним из важных инструментов распространения влияния США и их союзников в Восточной Европе и отчасти на постсоветском пространстве. Как после Второй мировой войны в Западной Европе, после окончания «холодной войны» инструментарий реорганизации и политической социализации экспертного сообщества стал важной составляющей трансформации сферы влияния бывшего главного противника.

В 2000-е годы важнейшим фактором развития деятельности западного и мирового экспертно-аналитического сообщества стало превращение электронных СМИ, и в особенности Интернета, в важнейшую площадку публичной политики, связанной с международными отношениями. Возросло общественное внимание к внешнеполитической аналитике и экспертизе. Изменились формы и методы представления аналитическими центрами своей продукции. Традиционные жанры закрытых меморандумов и публикаций в печатных изданиях, рассчитанных только на внешнеполитический истеблишмент или, в крайнем случае, на политико-экономическую элиту в целом, перестали быть важнейшим направлением

деятельности «мозговых центров». Их дополнило распространение доступных по форме экспертных публикаций по международной проблематике и вопросам безопасности в традиционных и новых электронных СМИ – продукция «мозговых центров» все чаще стала нацеливаться не только на политическую и деловую элиту, но и на более массовую аудиторию. Одновременно с сохранением высокого уровня идеологизации публичной внешнеполитической аналитики, эти изменения вышли за пределы собственно технических. Участие экспертного сообщества и структур его организации в процессе разработки существенных внешнеполитических решений по-прежнему остается во всем мире сугубо закрытым. Однако, возникшая в США и распространившаяся затем в западном сообществе, практика предваряющей и/или последующей общественно-политической «обкатки» внешнеполитических решений государственным руководством стала одним из важных видов деятельности «мозговых центров» по всему миру.

Во второй половине 2000-х – 2010-е гг. наметились новые тенденции в формировании и развитии глобального рынка публичной внешнеполитической экспертизы, вызванные расширением географии процессов глобализации. Формирующееся мироустройство, несмотря на то, что во многих сферах, включая производство и распространение внешнеполитической мысли и аналитики, США и ЕС сохраняют лидирующие позиции, обретает новые центры развития – в первую очередь в Тихоокеанской Азии.

С рубежа 2010-х годов страны Тихоокеанской Азии, прежде всего, Китай и Республика Корея, начали совершать рывок в развитии структур организации научно-экспертного сообщества. В основе этого рывка – оформленное на концептуальном уровне и целенаправленное усилие не столько научно-политических кругов, сколько государственного руководства этих стран. Его цель – не только повысить качества и расширить специализацию внешнеполитической аналитики для государственных нужд, но и войти на публичный глобальный рынок идей о международных отношениях и занять на нем позиции. В странах Тихоокеанской Азии, а также в Индии созрело понимание того, что развитие собственных экспертно-аналитических структур не только позволяет неофициально высказывать свое мнение по международной повестке, но и задавать собственную идейную канву обсуждения в первую очередь проблем Азиатско-Тихоокеанского региона. Однако для большинства стран региона, включая КНР, Японию и Республику Корея, задача занять позиции на глобальном рынке политических идей пока стоит острее, чем задача привнести на него какие-то прорывные идеи и концепции. Поэтому пока внимание к Тихоокеанской Азии гораздо более существенно для «мозговых центров» стран региона, нежели обсуждение глобальных вопросов экономики, политики безопасности.

Однако в перспективе 10-15 лет разворот к более широкой международной экономической и политической повестке, который уже просматривается в расширении направлений исследований большинства китайских, японских и южнокорейских экспертно-аналитических структур, может принести свои плоды на глобальном рынке идей о мировой политике и международных отношений. Эти процессы, которые могут привести к развитию идейного инструментария участия КНР и других стран Тихоокеанской Азии в международной конкуренции, не могут не учитываться государственным руководством и экспертным сообществом США и ЕС. Они предпринимают шаги, направленные на расширение влияния своих «мозговых центров» в АТР – создают филиалы, дискуссионные площадки, расширяют исследования по данной тематике и одновременно вырабатывают стратегии вовлечения азиатских экспертно-аналитических структур в различные формы диалога.