

Экспертно-аналитические центры в США
в первой половине XX в.:
политические и социально-экономические
контексты развития

Яна В. Щетинская

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, ivshchet@gmail.com*

Аннотация. Экспертные сообщества и аналитические центры («фабрики мысли») в США существуют и развиваются на протяжении уже более ста лет. С момента их появления эти структуры претерпели множество изменений в результате воздействия внешних и внутренних факторов, расширяя спектр своих исследований и влияние на политический процесс. Начиная с 2010-х гг. активно публикуются работы, в которых осмысливается проблема кризиса внешнеполитической экспертизы в США. В связи с этим представляется актуальным изучение роли американского экспертно-аналитического сообщества в исторической ретроспективе. В данной работе проводится анализ политических и социально-экономических предпосылок создания и развития аналитических центров в США с 1910-х до конца 1940-х гг. Автор исследует роль международных кризисов в развитии этих организаций, а также внутренние факторы, такие как влияние частного финансирования, институциональные изменения в рамках правительственных организаций и другие. Воздействие этих факторов на американские аналитические центры изучается на примерах Фонда Карнеги за международный мир (1910), Совета по международным отношениям (1921) и корпорации РЭНД (1948).

Ключевые слова: аналитические центры, «фабрики мысли», США, политическая экспертиза, корпорация РЭНД, Фонд Карнеги, Совет по международным отношениям

Для цитирования: Щетинская Я.В. Экспертно-аналитические центры в США в первой половине XX в.: политические и социально-экономические контексты развития // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2020. № 4. С. 99–109. DOI: 10.28995/2073-6339-2020-4-99-109

The Development of think tanks in the U.S. in the first half of the twentieth century: the political and socioeconomic context

Iana V. Shchetinskaia

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia,
ivshchet@gmail.com*

Abstract. Research institutions and specifically think tanks have existed and developed in the United States for more than 100 years. Since their inception, they have changed and evolved in many ways, while expanding their research foci and political impact. Since the 2010s, a few experts in the field have observed that the U.S. policy expertise is now in crisis. To understand current challenges of policy analysis institutions it is important to study them in a historical retrospective. This article explores the political and socioeconomic contexts in which think tanks emerged and developed from 1910 to the 1950-s. It particularly examines the role of international crises, as well as domestic political factors, such as the role of philanthropy organizations, institutional changes in the government, and others. It discusses how these domestic and foreign policy aspects affected the early development of the Carnegie Endowment for the International Peace (1910), the Council on Foreign Relations (1921) and the RAND Corporation (1948).

Keywords: think tanks, United States, RAND Corporation, Carnegie Endowment for International Peace, Council on Foreign Relations

For citation: Shchetinskaia, I.V. (2020), "The Development of think tanks in the U.S. in the first half of the twentieth century: the political and socioeconomic context", *RSUH/RGGU Bulletin. "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 4, pp. 99–109, DOI: 10.28995/2073-6339-2020-4-99-109

Введение

Экспертные сообщества существуют на протяжении уже более ста лет. Первые из них появились в США и Великобритании в конце XIX в. Это были небольшие неформальные организации и группы, состоявшие из журналистов и представителей элит, которые обсуждали общественно-политические проблемы и их возможные решения. В начале XX в. в США появляются первые аналитические центры («фабрики мысли») – непартийные, неправительственные организации, занимающиеся стратегическим анализом политических и социально-экономических явлений и процессов. Первой из

таких организаций в США считается Фонд Карнеги за международный мир, созданный в 1910 г. С момента своего появления экспертные сообщества в целом и аналитические центры в частности претерпели множество изменений под влиянием как внешних, так и внутренних факторов. Исследование развития деятельности экспертных сообществ и аналитических центров представляется актуальной задачей. В настоящее время США сталкиваются со сложными внешне- и внутриполитическими проблемами, требующими глубокого профессионального осмысления. Кроме того, после 2010 г. все больше экспертов, представляющих разные политические и идеологические спектры, утверждают, что внешнеполитическая экспертиза в США переживает кризис и нуждается в трансформации для более эффективного влияния на политику [Drezner 2017, p. 9]. Для лучшего понимания того, каким образом будет формироваться американская внешнеполитическая экспертиза во времена международных кризисов, необходимо проанализировать факторы, под влиянием которых данный процесс происходил в прошлом.

В статье проводится анализ политических, институциональных и социально-экономических предпосылок создания и развития аналитических центров в США с 1910-х до начала 1950-х гг. Обозначенные временные рамки обусловлены, с одной стороны, периодом создания первых центров в США, а с другой – их переходом на качественно новый уровень начиная с 1950-х гг. [Higgott, Stone 1994, p. 20] Изучаются как внешние, так и внутренние факторы, оказывающие воздействие на процесс создания и развития экспертного ресурса в США. К первым можно отнести мировые войны, экономические кризисы, события начального этапа холодной войны, ко вторым – особенности политического курса, филантропические традиции, институциональные изменения в рамках правительственных организаций. Их влияние прослеживается на примерах Фонда Карнеги за международный мир (1910), Совета по международным отношениям (1921) и корпорации РЭНД (1948).

Экспертное сообщество и аналитические центры «первой волны» в США (1910–1940-е гг.)

До середины 1940-х гг. в экспертное сообщество США входили, в первую очередь, академические институты, неформальные форумы и эксперты при правительстве. Аналитические центры только начинали свое формирование как самостоятельные институты. Существуют различные точки зрения по поводу того, с какого момента начинается их развитие. Например, британский Королевский

объединенный институт оборонных исследований (*the Royal United Services Institute*), созданный в 1831 г., заявляет о своем статусе старейшего аналитического центра мира¹. Наиболее известный в России зарубежный исследователь аналитических центров Пол Диксон предлагает считать первым из них Франклиновский институт в Филадельфии, занимавшийся в первую очередь изучением проблем судоходства [McGann 2016, p. 23]. Однако функции этих институтов сильно отличались от деятельности современных аналитических центров. Поэтому многие исследователи относят к ним организации, занимающиеся более широкими стратегическими вопросами политики и экономики [Abelson 2006, McGann 2016, Istomin 2016]. Тем не менее специалисты сходятся в том, что ранний этап развития профессионального экспертного сообщества в США связан с «Прогрессивной эрой», периодом преобразований в политической и социально-экономической сферах в 1890–1920-х гг. В этот период экспертное изучение социально-политических и экономических процессов рассматривалось как часть проекта по профессионализации государственного аппарата США.

Расширение ресурсов американского экспертного сообщества было бы невозможно без частного финансирования и институциональных изменений на политическом и социально-экономическом уровнях. 19 апреля 1907 г. Маргарет Сейдж создала Фонд Расселла Сейджа (*the Russell Sage Foundation*) с капиталом в 10 млн долл., что стало одним из первых крупных проектов по финансированию исследований в социальных науках. В целом филантропическая деятельность играла значительную роль в жизни американского общества, начиная с колониальных времен, что было обусловлено религиозными традициями и динамичным развитием культуры взаимопомощи. Однако в начале XX в. благотворительность в США стала систематической благодаря новым ресурсам, полученным в результате динамичного развития сталелитейной и нефтяной промышленности, транспорта и коммуникаций. Так, 14 декабря 1910 г. «капитан индустрии» и филантроп Эндрю Карнеги перевел 10 млн долл. в Фонд мира Карнеги, что положило начало созданию Фонда Карнеги за международный мир, первого аналитического центра США².

¹About RUSI [Электронный ресурс] // Royal United Services Institute. URL: <https://rusi.org/about-rusi> (дата обращения 1 авг. 2020).

²Mr. Carnegie's letter to the trustees. December 14, 1910 [Электронный ресурс] // Carnegie Endowment for International Peace. URL: <https://carnegieendowment.org/about/pdfs/CarnegieLetter.pdf> (дата обращения 28 мая 2020).

Во время и после Первой мировой войны перед правительством США стояли новые задачи в связи с изменением глобальной роли страны в условиях экономического кризиса в Европе. В правительстве возросла потребность профессионального осмысления международных событий, что вызвало необходимость поддержки экспертно-аналитических организаций. В результате в 1919 г. масштабы частного финансирования аналитических центров возросли благодаря принятию закона, освобождающего благотворительные организации от налогов [LeClair 2014, p. 8]. Это позволило филантропам США увеличивать объемы пожертвований, а получателям грантов расширять области исследований и открывать новые возможности для своего влияния. Уже в 1918 г. Фонд Карнеги сотрудничал с библиотеками в США и за рубежом с целью создания международной коллекции материалов (*the International Mind Alcove collections*) для развития международных подходов к достижению мира и взаимопонимания между странами. За сорок лет своего существования проект вырос из небольшой неформальной коллекции в высокоорганизованный, регулярно финансируемый институт.

Особую роль в развитии экспертных знаний в сфере международных исследований сыграли видные политические деятели, разделявшие позицию интернационализма, в том числе и президент США В. Вильсон, активно привлекавший экспертов к разработке проектов послевоенного устройства. Например, в 1919 г. Фонд Карнеги принимал непосредственное участие в разработке проекта Лиги Наций. Причем президентом Фонда был назначен Э. Рут, бывший госсекретарь и военный министр при президенте Теодоре Рузвельте. Позже Рут стал одним из основателей Совета по международным отношениям, аналитического центра, созданного в 1921 г. До этого Совет представлял собой группу экспертов, собранную по инициативе Вильсона, под названием *the Inquiry*. Группа разрабатывала проекты послевоенного устройства мира и представляла США на Парижской мирной конференции.

По оценкам некоторых экспертов, с началом Великой депрессии роль аналитических центров снизилась в связи с тем, что производство знаний перестало быть приоритетной областью, уступив место решению проблем по удовлетворению базовых экономических нужд. Однако серьезный экономический кризис, требовавший незамедлительной разработки эффективных политических стратегий, стал важным стимулом для экспертов. Они перешли с позиций «советников» на более активные роли специалистов, формулирующих политический курс [McGann 2016, p. 25]. В это же время финансирование от благотворительных фондов продолжало расширяться. Например, в 1930-х гг. возможности Совета по

международным отношениям значительно расширились благодаря финансовой помощи от Фонда Рокфеллеров на сумму 350 тыс. долл. В конце 1930-х гг. Фонд финансировал работу Совета над проектом *“The War and Peace Studies”*. После 1935 г. к поддержке Совета по международным отношениям присоединился и Фонд Форда. В 1937 г. благодаря гранту в 50 тыс. долл., полученному от Корпорации Карнеги, Совет смог запустить масштабный проект по формированию сети исследовательских групп, получивших название «комитеты по международным отношениям».

Таким образом, в начале XX в. стимулами к созданию и развитию аналитических центров как отдельных экспертных организаций в США стали как внутренние, так и внешние факторы. Новые задачи по повышению компетентности американского политического истеблишмента в условиях кризисов способствовали росту спроса на аналитический продукт, который активно спонсировался частными филантропическими организациями. Работа последних, в свою очередь, поддерживалась институциональными изменениями на государственном уровне (например, принятием закона об освобождении от налогов). Усложнявшаяся международная обстановка наряду с интернационализмом президента Вильсона, привлекавшего экспертов к созданию международных институтов, также сыграли важную роль в развитии экспертных исследований и увеличении их политического влияния.

*Экспертные сообщества
во время Второй мировой войны
и в послевоенный период:
новые задачи и возможности*

Если период 1890–1930-х гг. характеризовался углублением связей между экспертным сообществом и государством, то Вторая мировая война способствовала беспрецедентному расцвету аналитических центров. Сам термин «фабрики мысли» (или аналитические центры, *“think tanks”*) появился именно тогда и использовался для обозначения организаций, занимающихся военно-политическими исследованиями.

Развитие аналитических центров в 1940-х гг. было обусловлено необходимостью подготовки программ послевоенного устройства, изучения Германии и СССР, а также анализа рисков, связанных с созданием атомной бомбы, и последствий внедрения других технологических разработок. Кроме того, продолжала нарастать поддержка аналитических центров и экспертного сообщества в целом со стороны частных организаций. Все больше аналитических цен-

тров могли получать гранты на исследования и расширять сферу своих научных интересов, уделяя повышенное внимание анализу политических и экономических проблем.

Так, в 1940 г. Фонд Рокфеллера выделил 1,499 млн долл. на исследования в области социальных наук. Около четверти от этой суммы (358 тыс. долл.) отводилось на исследования в области экономики и 240 тыс. долл. составляли гранты на исследования в сфере международных отношений. В начале 1940-х гг. гранты на международные исследования часто распределялись среди университетов или комитетов и институтов. В тот период гранты Фонда Рокфеллера получили следующие аналитические центры: Институт тихоокеанских отношений (*Institute of Pacific Relations*), Научно-исследовательский институт продовольствия в Стэнфордском университете (*the Food Research Institute of Stanford University*), Американский институт международных исследований (*the American Committee for International Studies*) и Шведский институт международных отношений в Стокгольме (*the Swedish Institute of International Affairs*)³. Однако к 1947 г. расходы Фонда на поддержку социальных наук выросли до 3 051 350 долл., и список центров, которым выделялось финансирование на международные исследования, расширился. Так, в 1947 г. в нем оказался Институт Брукинга, получивший 225 тыс. долл. на исследования в области внешней политики США и международных отношений, и Совет по международным отношениям, которому было выделено 60 тыс. долл. на исследования в области советско-американских отношений, американских политических и экономических интересов на Ближнем Востоке и проблем послевоенной Европы (табл.).

Окончание Второй мировой войны и начало биполярного противостояния с СССР мотивировали правительство США увеличить поддержку экспертного сообщества. В 1946 г. президент Г. Трумэн институционализировал процесс обеспечения Белого дома экспертным анализом. Во-первых, несмотря на многочисленные высказывания оппонентов, была создана группа экономических советников при президенте США (*Council of Economic Advisers*). Во-вторых, учреждались: Совет национальной безопасности (*The National Security Council*), группа планирования и координации Госдепартамента США (*The Policy Planning Staff, Department of State*), Центральное разведывательное управление (*Central Intelligence Agency*).

³The Rockefeller Foundation Annual Report, 1940. Social Sciences. P. 249–278 // The Rockefeller Foundation. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/Annual-Report-1940-1.pdf> (дата обращения 20 июня 2020).

Таблица

Финансирование социальных наук Фондом Рокфеллера
(1940, 1947 гг.)

1940		1947	
Всего: 1 499 000 долл.		3 051 350 долл.	
Из них – на экономические исследования	Из них – на международные исследования	Из них – на экономические исследования	Из них – на международные исследования
358 000 долл.	240 000 долл.	588 350 долл.	Минимум 285 000 долл. (только на проекты Совета по международным отношениям и Института Брукинга)

Источник: The Rockefeller Foundation Annual Report, 1940. Social Sciences. P. 249–278 // The Rockefeller Foundation. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/Annual-Report-1940-1.pdf> (дата обращения 20 июня 2020); The Rockefeller Foundation Annual Report, 1947. Social Sciences. P. 181–219 // The Rockefeller Foundation. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/Annual-Report-1947-1.pdf> (дата обращения 20 июня 2020).

Первоначально международными исследованиями занималось Управление стратегических служб США (*Office of Strategic Services*), организация – предшественница ЦРУ. Позже эксперты из государственных структур стали активно сотрудничать со специалистами из аналитических центров, что помогло последним расширить свое влияние на политику. Например, эксперты по экономике, сотрудничавшие с Управлением, – Александр Гершенкрон (*Alexander Gerschenkron*), Абрам Бергсон (*Abram Bergson*), Норман Каплан (*Norman Kaplan*) – занимались исследованиями в области экономической продуктивности СССР в рамках РЭНД, в 1940-е гг. ставшей главным аналитическим центром страны.

Под влиянием новых внешних вызовов аналитические центры были вынуждены менять свою структуру и исследовательские приоритеты, что впоследствии стало одной из причин их динамичного развития. Например, корпорация РЭНД претерпела множество изменений в своей структуре, подходах и взаимоотношениях с государственными органами в послевоенный период. Изначально она представляла собой исследовательский проект, созданный

в октябре 1945 г. в рамках специального контракта с авиастроительной компанией «Дуглас Эйркрафт» (*Douglas Aircraft Company*). В 1946 г. проект РЭНД уже работал на отдельной территории и выпустил свой первый аналитический доклад “*Preliminary Design of an Experimental World-Circling Spaceship*”⁴. В 1948 г. корпорация РЭНД стала независимой некоммерческой организацией, что позволило ей самостоятельно инициировать проекты по исследованию ядерной угрозы и разработке стратегии гражданской безопасности в 1950-х гг.⁵ Позже благодаря организационной свободе корпорация перестала ограничиваться наймом физиков, математиков и инженеров и начала привлекать к работе исследователей из сферы социальных наук, что впоследствии помогло ей проводить анализ внутренней политики СССР и оценивать советскую угрозу не только с военно-стратегической точки зрения.

Заключение

В первой половине XX в. развитие аналитических центров в рамках экспертного сообщества в США происходило под влиянием совокупности взаимосвязанных внешних и внутренних политических и социально-экономических процессов. Осложнившаяся в ходе Первой мировой войны международная обстановка и выход США из международной изоляции поставили в правительственную повестку ряд новых задач, для решения которых потребовалось привлечение экспертных знаний. Президентские инициативы, поддержка филантропических организаций и децентрализованная политическая система США также обеспечили благоприятные условия для начального этапа развития аналитических центров. Несмотря на то что на раннем этапе они принимали участие в создании международных институтов, их исследовательская деятельность была ограничена и фрагментирована вплоть до 1940-х гг.

Вторая мировая война и послевоенный период стали поворотным этапом в развитии американского экспертного сообщества в целом и аналитических центров в частности. На основании новых законов увеличился объем расходов федерального правительства

⁴ A Brief History of RAND [Электронный ресурс] // RAND Corporation. URL: <https://www.rand.org/about/history/a-brief-history-of-rand.html> (дата обращения 20 авг. 2020).

⁵ Wohlstetter A., Hoffman F. Defending a Strategic Force after 1960 [Электронный ресурс] // RAND Corporation. 1954. URL: <https://www.rand.org/pubs/documents/D2270.html> (дата обращения 20 авг. 2020).

и негосударственных фондов на развитие исследований в социальных науках, были созданы новые государственные структуры и негосударственные организации. Благодаря дополнительным финансовым и институциональным ресурсам аналитические центры могли расширять свою автономию и сферу исследований, привлекать новых экспертов и использовать качественные и количественные методы при анализе политических процессов.

Благодаря этой совокупности факторов, а также способности правительства США и негосударственных структур реагировать на внутри- и внешнеполитические вызовы американское экспертное сообщество обрело современный облик и статус.

Литература

- Abelson 2006 – *Abelson D.* A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006. 391 p.
- Drezner 2017 – *Drezner D.* The Ideas Industry. Oxford: Oxford University Press, 2017. 361 p.
- Higgott, Stone 1994 – *Higgott R., Stone D.* The Limits of Influence: Foreign Policy Think Tanks in Britain and the USA // *Review of International Studies*. 1994. No. 20 (1). P. 15–34.
- Istomin 2016 – *Istomin I.* Expert Analysis Outsourced: “Think Tanks” as a Format of Support for Government Decision-Making Process // *Think Tank Atlas: Russian Studies Abroad*. 2016. P. 19–24.
- LeClair 2014 – *LeClair M.* Philanthropy in Transition. Berlin: Springer, 2014. 138 p.
- McGann 2016 – *McGann J.* The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016. 240 p.

References

- Abelson, D. (2002), *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, Montreal, Canada.
- Drezner, D. (2017), *The Ideas Industry*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Higgott, R., Stone, D. (1994), “The Limits of Influence: Foreign Policy Think Tanks in Britain and the USA”, *Review of International Studies*, vol. 20, no. 1, Jan., pp. 15–34.
- Istomin, I. (2016), “Expert Analysis Outsourced: ‘Think Tanks’ as a Format of Support for Government Decision-Making Process”, *Think Tank Atlas: Russian Studies Abroad*, pp. 19–24.
- LeClair, M. (2014), *Philanthropy in Transition*, Springer, Berlin, Germany.
- McGann, J. (2016), *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Информация об авторе

Яна В. Щетинская, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125993, Россия, Москва, Миусская площадь, д. 6; ivshchet@gmail.com

Information about the author

Iana V. Shchetinskaia, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125993; ivshchet@gmail.com