

УДК 001.89 (753)

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА США:  
ФОРМИРОВАНИЕ СПЕЦИФИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ  
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

© 2021 г.

*О.В. Сафронова*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

o.v.safronova@imomi.unn.ru

*Поступила в редакцию 15.01.2021*

Анализируются становление и эволюция форм и методов экспертно-аналитического обеспечения процесса принятия решений со стороны Исследовательской службы Конгресса США (ИСК). Используется историко-генетический подход, позволяющий проследить элементы преемственности и изменчивости в деятельности ИСК в их исторической обусловленности. Современная практика расценивается как синтезирующая преимущества внутренней и внешней экспертизы, что позволяет рассматривать ее в качестве специфической модели экспертно-аналитического обеспечения.

*Ключевые слова:* Исследовательская служба Конгресса США, ИСК, Конгресс США, процесс принятия решений, экспертно-аналитическое обеспечение, информационно-аналитическое обеспечение, экспертиза.

Интерес научного сообщества к вопросам экспертно-аналитического обеспечения процесса принятия управленческих решений не является новым, но, несмотря на значительные достижения ученых, данный вопрос не теряет своей актуальности. Развитие институтов государственного управления сохраняет в исследовательской повестке проблематику организации и методологии обеспечения процесса принятия решений.

Одной из обсуждаемых проблем является соотношение внутренней и внешней экспертизы принимаемых решений. Каждый из этих видов имеет свои преимущества и ограничения. Так, для внутренней экспертизы очевидным преимуществом является ее близость к процессу принятия решений, а следовательно, непосредственная включенность в процесс управления. Однако содержательно внутренние экспертные оценки часто ограничены уже установленными целями и стандартными процедурами принятия решений в организации и, как следствие, дают более узкий спектр альтернатив предлагаемых действий. На это обстоятельство еще в 1970-е гг. указывали «пионеры» внешнеполитического анализа – например, Г. Эллисон и М. Гальперин [1, с. 54–56]. Они, в частности, обращали внимание на то, что набор альтернатив, предлагаемых внешними экспертами для решения той или иной проблемы, всегда значительно шире. Отдельного внимания требуют комплексные вопросы, которые находятся в компетенции

разных органов государственного управления. В таком случае внутренняя экспертиза испытывает значительные сложности, так как адекватная для принятия решений информация должна носить междисциплинарный характер, а принятие решений требует межведомственного взаимодействия.

В анализе соотношения внутренней и внешней экспертизы нам представляется важным обратиться к истории становления современной системы экспертно-аналитического обеспечения процесса принятия решений в Конгрессе США и анализу деятельности Исследовательской службы Конгресса (ИСК) – одного из центральных элементов этой системы. По нашему мнению, опыт последней представляет особый интерес с точки зрения нахождения баланса между внутренней и внешней экспертизой. Современное содержание и формы осуществления информационно-аналитического обеспечения в ИСК являются результатом длительной эволюции, которая, в свою очередь, связана с реформами Конгресса США в XX в.

Использование историко-генетического подхода предоставляет возможности анализа коэволюции содержания информационно-аналитической работы, выполняемой в рамках ИСК, и потребностей в ней со стороны высшего законодательного органа федерального правительства. Именно такой подход позволяет поставить вопрос о возможностях и пределах использования опыта ИСК, избегая ошибочных попыток

формального заимствования, не учитывающего исторического и политического контекста принятия управленческих решений.

Под современным этапом работы ИСК мы подразумеваем период после принятия Акта о реорганизации легислатуры 1970 г., когда происходило становление современных форм и содержания информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений в Конгрессе. Время подготовки данного закона во второй половине 1960-х гг. совпало с периодом, когда, по мнению американских исследователей, произошла «тихая революция» принятия экспертизы как неотъемлемой части процесса принятия управленческих решений [2, р. 259]. Поиски наиболее приемлемых путей реализации положений Акта 1970 г. создали условия, в которых Исследовательская служба Конгресса США заняла уникальное место в системе информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений в высшем законодательном органе.

Анализ более ранних этапов в истории ИСК позволяет увидеть истоки для формирования современного содержания и принципов информационно-аналитического обеспечения, а также органическую преемственность форм и работы ИСК в исторической перспективе [3]. Остановимся лишь на наиболее значимых для решения этой задачи моментах.

### **Становление информационно-аналитической работы до 1970 г.**

«Прототип» ИСК появился в рамках Библиотеки Конгресса после того, как в 1914 г. впервые были выделены ассигнования на «законодательную справочную работу». Интересно заметить, что идея «законодательного справочного обслуживания» зародилась не среди политиков, а в среде профессиональных библиотекарей, готовых к проведению обработки информации в интересах законодателей. И сколь ни разнилось бы современное понимание масштабов и задач экспертно-аналитического обеспечения процесса принятия решений с тем, что возникло на рубеже XIX–XX вв., сущность взаимоотношений между законодателем – политиком, принимающим решения, и специалистом в области «законодательной справочной работы» весьма созвучна современному. Весьма показателен в этом смысле пример работы Чарльза Маккарти (руководителя подобной службы в законодательном органе штата Висконсин), который, обращаясь к своим сотрудникам, писал: «Идите к законодателю, познакомьтесь с ним, найдите все, что он хочет»; «собирайте матери-

ал по предметному принципу. У законодателя нет времени читать книги. А у нас нет времени наводить справки в различных частях библиотеки» [4, р. 191–192]. Побудительным мотивом для первых специалистов по «законодательному справочному обслуживанию» было стремление помочь противостоять предвзятости лоббистов и предоставить законодателям необходимую для выработки эффективных решений информацию.

Энтузиазм библиотекарей был горячо поддержан представителями прогрессивного движения, выступавшими с идеей «разумного законодательства» и видевшими в «законодательном справочном обслуживании» источник повышения эффективности законотворческой работы. Озабоченность неэффективностью законодательной работы со стороны прогрессистов разделяли в начале XX в. и политологи, обращая внимание прежде всего на краткие сроки полномочий и, как следствие, на отсутствие преемственности законотворчества, а также значительно расширяющую повестку дня с ее сбивающей с толку аккумуляцией большого объема информации, требующей осмысления [5, р. 68–70].

На первом этапе содержание «законодательного справочного обслуживания» было очень ограниченным и носило исключительно реферативный характер. Однако следует обратить внимание на то, что уже тогда начинают формироваться базовые принципы работы, которые впоследствии стали азбукой экспертно-аналитического обеспечения процесса принятия решений в его современном понимании. Это прежде всего целенаправленность, актуальность и своевременность, которые обеспечивались определенными организационными решениями. И вновь хотелось бы подчеркнуть, что, сколь ни отличался бы современный опыт работы подобных служб (своими масштабами и задачами), сущность информационно-аналитической работы как вспомогательного процесса, являющегося частью процесса формирования и принятия решений, была ясно заметна уже на самых первых этапах. По словам Дж. Лэппа, прозвучавшим еще в 1918 г., «специальная библиотека» (такое типологическое название использовалось в тот период времени) призвана «собрать весь доступный опыт относительно проблем» [6, р. 157], которыми занимается орган власти, «классифицировать этот опыт так, чтобы сделать его доступным быстро; изложить кратко и в удобной форме; изучать реальные проблемы... и постараться донести эту информацию до нужного человека в нужном месте – для того, чтобы эта информация действительно работала» [6, р. 157]. Не будет преувеличением сказать, что идея сделать так, «чтобы информация

действительно работала» [6, р. 157], стала своеобразным девизом работы службы в дальнейшем.

Следует также отметить, что уже на первом этапе в ходе обсуждения вопроса о том, каким образом может быть реализовано «законодательное справочное обслуживание» в Конгрессе США, был поднят вопрос о «непартийности» службы как непреложном принципе ее работы. Этот принцип, с одной стороны, напрямую предполагал неаффилированность с партийными структурами; с другой стороны, рассматривался как непредвзятость в оценке законодательных предложений, невозможность для специалистов службы давать политические рекомендации или пытаться склонить законодателей к определенному курсу действий.

Значительный шаг в развитии ИСК был связан с проведением масштабной реорганизации Конгресса США в 1946 г. Этот важный этап реформирования высшего законодательного органа явился ответом на масштабные сдвиги в сфере государственного управления, которые начались во времена прогрессивного движения, проведения «Нового курса» Президента Франклина Д. Рузвельта и годы Второй мировой войны. Значительное расширение и усложнение законодательной повестки со всей серьезностью поставило вопрос об институционализации информационно-аналитической работы.

В Акте о реорганизации легислатуры 1946 г., нацеленном прежде всего на преобразование комитетской системы, особое место занимали вопросы обеспечения и Конгресса в целом, и его комитетов и членов штатом профессиональных помощников. По мнению разработчиков закона, «конгресс должен иметь свою собственную информационную систему для снабжения его непредвзятой информацией, существенной для выполнения его законодательных и контрольных функций» [7, р. 334]. Данная позиция отражала убежденность в том, что поддержание должного баланса в системе разделения властей возможно только при условии обеспечения информационной независимости Конгресса.

В этом контексте разворачивались и дискуссии о роли Законодательной справочной службы, ЗСС (предшественницы современной ИСК), статус которой как отдельного департамента Библиотеки Конгресса, призванного «по запросу консультировать и помогать любому комитету обеих палат и любому объединенному комитету в анализе и оценке законодательных предложений, находящихся на рассмотрении комитета, или рекомендаций, представленных конгрессу президентом или любым исполнительным агентством, и иным способом содействовать обеспечению базы для надлежащих реше-

ний в комитете» [8, р. 25], был впервые юридически закреплен.

В ходе подготовки закона рассматривались два варианта организации штата помощников: децентрализованный (комитетский) и централизованный. Аргументы в пользу децентрализованного варианта состояли прежде всего в том, что специалисты, работавшие непосредственно в комитетах, могли стать экспертами по вопросам, входящим в сферу компетенции комитета, и иметь возможность прогнозировать развитие ситуации и тем самым способствовать успешному законотворчеству. В качестве контраргументов фигурировали опасения, что к штату комитетских помощников у законодателей, представляющих партию меньшинства, не будет полного доступа, а также понимание того, что подобная организация повлечет дублирование штата комитетов в двух палатах парламента и, как следствие, неэффективные финансовые затраты. ЗСС во многом отвечала требованиям централизованного варианта организации штата помощников. Дополнительным аргументом в пользу выбора ЗСС как варианта централизации штата помощников был уже укоренившийся в практике ее работы принцип «непартийности» и потенциальная возможность назначения специалистов службы для работы в комитетах.

Следует отметить, что после принятия Конгрессом упоминавшегося закона 1946 г. в ЗСС наряду с уже сложившимся и ставшим привычным справочным обеспечением процесса принятия решений начинает развиваться новое направление, которое можно назвать «исследовательским» (basic data study). Еще в ходе слушаний при подготовке закона директор ЗСС Эрнест С. Гриффит отмечал, что хотел бы, чтобы служба была способна гарантировать комитетам Конгресса, что «есть, по крайней мере, один человек “на передовой” в каждой области, затрагивающей интересы конгресса» [9, р. 435], подразумевая под этим развитие зарождавшегося аналитического направления деятельности службы. Уже с середины 1940-х гг. в ЗСС появилась новая должность – «старший специалист», которая и предполагала выполнение этих новых функций.

Директор Библиотеки Конгресса США Лютер Г. Эванс в ходе слушаний отмечал, что расширение функций службы (сопровождающееся и расширением ее состава) не обязательно должно быть единственным вариантом действий Конгресса. Он, в частности, заметил: «Мы думаем, что может быть желательным некоторое увеличение штата комитетов под их непосредственным контролем... Но после того, как будет пройден определенный путь в этом

направлении, с нашей точки зрения, станет более экономичным иметь централизованный штат, из которого члены [конгресса] будут черпать помощь по мере необходимости» [9, р. 444]. Интересно заметить, что во второй половине 1940-х – первой половине 1950-х гг. треть «старших специалистов» ЗСС де-факто выполняла обязанности директора штата комитетских помощников [8, р. 27]. Этот факт свидетельствует, что в тот период шли активные поиски баланса между децентрализованным штатом комитетских помощников и централизованным штатом ЗСС и оптимальной общей «формулы» информационного обеспечения процесса принятия решений в Конгрессе США.

Оценивая в целом 25-летний период до принятия Акта о реорганизации легислатуры 1970 г., на наш взгляд, важно отметить следующее.

Во-первых, последовательное расширение спектра деятельности ЗСС: при сохранении более ранних по времени возникновения и более простых по содержанию форм информационной работы служба начинает создавать фундамент для выполнения более современных аналитических функций. Постепенно складывается трехуровневая система обеспечения процесса принятия решений: 1) оказание реферативных услуг на базе имеющейся богатой коллекции материалов и самой службы, и Библиотеки Конгресса в целом; 2) выполнение исследовательских запросов общего характера; 3) осуществление глубоких аналитических разработок самого высокого уровня.

Во-вторых, организационные преобразования ЗСС в данный период связаны как с расширением круга предметных подразделений, отражающим расширение повестки дня Конгресса, так и с поисками оптимального соотношения информационных и более новых аналитических функций.

В-третьих, постепенно формируется устойчивая и разветвленная инфраструктура взаимодействия ЗСС со всеми структурными компонентами Конгресса – прежде всего комитетами (на уровне участия в подготовке и проведения слушаний, а также взаимодействия со штатом помощников и подготовки комитетских документов) и членами обеих палат в выполнении их законодательных и представительных функций.

#### **Особенности информационно-аналитического обеспечения на современном этапе**

Как мы отмечали выше, современный этап в деятельности службы связан с реализацией Акта о реорганизации легислатуры 1970 г. В ходе его подготовки со стороны разработчиков и за-

конодателей, участвовавших в слушаниях в объединенном комитете по организации Конгресса, вновь и с удвоенной силой звучали призывы обеспечить информационную независимость Конгресса, рассматриваемую как непреложное условие поддержания независимого положения законодательной ветви в системе разделения властей. Самым емким выражением этой позиции стали слова сопредседателя объединенного комитета Э.С. Майка Монрони: «Власть Конгресса всегда измеряется источниками информации» [10, р. 851]. Трансформация ЗСС напрямую связана с реализацией цели укрепить возможности информационного обеспечения процесса принятия решений в Конгрессе.

Ключевые изменения в работе ЗСС, переименованной – с целью подчеркнуть ее новый статус – в Исследовательскую службу конгресса, связаны с широким внедрением в ее практику аналитической деятельности. В отчете ранее упоминавшегося объединенного комитета отмечалось: «Исследовательские потребности Конгресса сегодня таковы, что требуют объединения экспертов, которые по своей собственной инициативе способны создавать новую информацию и данные, имеющие отношение к законодательной работе Конгресса... Законодательной ветви необходимы творческие исследования, которые не только анализируют и оценивают, но и представляют жизнеспособные и конструктивные альтернативы предложенным программам и политике» [10, р. 202].

Внедрение аналитической деятельности в практику ИСК проходило по канонам активно развивавшегося с середины 1960-х гг. «анализа политики» (policy analysis), пришедшего на смену институциональному и бихевиоралистскому подходам в американской политологии. Последние фокусировали свое внимание либо на политических институтах, либо на поведении политических акторов, игнорируя содержание самого политического курса. Эту проблему и призван был решить «анализ политики», предполагавший анализ и выработку рекомендаций по совершенствованию его содержания, а также процесса принятия решений. Выработанное исследователями консенсусное определение «анализа политики», по сути, соответствует современному пониманию содержания экспертизы для лиц, принимающих решения, спектра альтернатив и определения вероятных последствий того или иного выбора.

Реализация «анализа политики» в рамках Конгресса имеет свои ограничения, связанные с его природой не только как законодательного, но и как представительного политического ин-

ститута. На пути реализации «анализа политики» встают также и структурные, и временные ограничения. Однако в конце 1960-х – начале 1970-х гг. по стечению исторических обстоятельств присутствовал целый ряд факторов, способствовавших быстрому укоренению «анализа политики» в деятельности Конгресса. К ним можно отнести расширение повестки дня и выход законодательства за рамки дистрибутивной политики, активное противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти (последняя определялась не иначе как «имперское президентство»), значительное обновление состава Конгресса, расширение числа подкомитетов, способствовавшие, с одной стороны, децентрализации власти в Конгрессе, а с другой – увеличению круга «потребителей» «анализа политики» [11, р. 242–244]. В тот период трансформацию переживали все элементы системы информационного обеспечения процесса принятия решений в Конгрессе, а ИСК стала координатором усилий всех вспомогательных служб Конгресса во внедрении «анализа политики».

Реализация положений Акта 1970 г. превращает ИСК в экспертно-аналитический институт современного типа. С нашей точки зрения, ее можно рассматривать как особую модель информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений, совмещающую преимущества внутренней и внешней экспертизы.

Реализация экспертного направления в деятельности ИСК позволяет ассоциировать ее с «мозговыми центрами». Однако следует иметь в виду ее специфичность: с одной стороны, ИСК уникально близка к процессу выработки и принятия решений в Конгрессе США, являясь его непосредственным участником (что и роднит ее с моделью внутренней экспертизы). С другой стороны, в отличие от большинства «мозговых центров» ИСК не является проводником определенных политических и/или идеологических взглядов; на уровне одного из ее главных институциональных принципов закреплена «непартийность», понимаемая как отсутствие политической ангажированности и отказ от попыток оказать влияние на членов Конгресса с целью принятия ими определенного политического курса.

Современные виды экспертной деятельности ИСК совпадают с классическим набором услуг, предоставляемых «мозговыми центрами», и включают, прежде всего, подготовку информационно-аналитических материалов в интересах комитетов и членов Конгресса. В первую очередь, это «доклады для конгресса» (Report for Congress), являющиеся основным видом письменных материалов службы. Они посвящены

вопросам, входящим в актуальную повестку Конгресса, и в зависимости от проблематики могут варьироваться в объеме от пятнадцати до нескольких десятков страниц. Развитие информационно-коммуникационных технологий способствовало развитию и росту разнообразия конкретных форм представления письменных «продуктов» ИСК. Так, в 1970-е гг. еще одним популярным видом документов службы были «резюме» (Issue brief), регулярно обновляемые и посвященные наиболее актуальным для Конгресса вопросам; в 1990-е гг. ИСК начала готовить «ситуационные доклады» (Situation Report) – краткие ежедневно обновляемые и распространяемые во все офисы во время кризисных ситуаций материалы информационно-аналитического характера. Развитие ИКТ позволило не только расширить спектр документов, доступных Конгрессу, но и в полной мере использовать новые технологические возможности в представлении данных. Так, в настоящее время круг письменных документов ИСК пополнился краткими информационно-аналитическими записками Insight (до 5 страниц), In Focus (2 страницы), Legal Sidebar (4–7 страниц), доступными, как и доклады, в электронной форме [12].

Кроме этого, с начала 1970-х гг. ИСК организует по запросам комитетов и членов Конгресса аналитические семинары и брифинги, которые рассматриваются как эффективная форма информационного обеспечения законодательного процесса, позволяющая за счет концентрации ресурсов и с наименьшими затратами времени для законодателей и штата их помощников получить информационную поддержку в активном обмене мнениями с экспертами. Помимо этого члены Конгресса активно используют возможности личного консультирования со стороны специалистов службы, к которым имеют прямой доступ, – по словам бывшего директора ИСК Джозефа Росса, специалисты ИСК находятся «на расстоянии телефонного звонка» от законодателей и штата их помощников [13, р. 33].

Говоря о специфике экспертно-аналитической деятельности в рамках ИСК, следует обратить внимание на то, что служба работает со всеми членами Конгресса при выполнении ими своих функций: законодательных, представительных и контрольных, со всеми комитетами, подкомитетами и Конгрессом в целом. Служба вовлечена в информационно-аналитическое обеспечение законодательного процесса на всех его этапах: идентификации проблемы, требующей законодательного решения; внесения законопроекта; рассмотрения его в комитете (подкомитете) – на стадии подготовки и проведения слушаний

(специалисты ИСК нередко участвуют в них в качестве «свидетелей») и в ходе исполнительного заседания, при подготовке доклада комитета по законопроекту, – а также в ходе дебатов в палате и работе согласительного комитета.

Следует обратить внимание на то, что ИСК выступает внешним по отношению к очень фрагментированному и замкнутому на ограниченную повестку комитетскому штату помощников (к тому же подверженному очень высокой текучести кадров). Интересно заметить, что если бы все специалисты ИСК «разошлись» по офисам законодателей или были «приписаны» к штату комитетов, то они просто «растворились» бы в нескольких десятках тысяч помощников, не привнося нового качества. На это обстоятельство, в частности, обратили внимание конгрессмены Ч. Тэйлор и Дж. Морэн в ходе слушаний по ассигнованиям на 1994 фин.г. [14, p. 319].

Наличие в законодательном процессе такого института, как ИСК, дает, с нашей точки зрения, ощутимые преимущества.

1. Несопоставимо меньшим (по сравнению с комитетами) штатом специалистов ИСК создает новое качество информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений, выполняя те функции, которые недоступны в рамках комитетской (подчеркнем, высокофрагментированной) информационной инфраструктуры.

Прежде всего следует обратить внимание на «институциональную память» Конгресса. Перешагнувшая 100-летний рубеж служба на протяжении всего времени своего существования накапливала «память» о содержании законодательного процесса, с первых своих шагов осуществляя мониторинг законодательной деятельности (не только в Конгрессе США, но и на уровне штатов и ряда иностранных государств), с 1970-х гг. аккумулируя детальное экспертное знание о законодательных успехах и неудачах. Институциональная память спасает от повторения ошибок: специалисты ИСК помогают законодателям, выдвигающим, как им кажется, прекрасную новую идею, понять потенциальные последствия принятия подобного решения, опираясь на предшествующий опыт с подобными «прекрасными новыми» идеями. По мнению одного из старших специалистов ИСК С. Баха, специалисты службы могут предложить варианты решения проблемы еще до того момента, когда кто-то из законодателей осознает ее существование [15].

Институциональную память ИСК можно интерпретировать и еще в одном измерении – как «интеллектуальную непрерывность» внутри самой ИСК, когда самые опытные специалисты ИСК, работающие в ней на протяжении не-

скольких десятилетий (некоторые – более сорока лет), передают свой опыт молодым сотрудникам, пришедшим в службу, тем самым сохраняя преемственность в аналитической работе.

2. ИСК как внешний по отношению к фрагментированному комитетскому «ландшафту» источник экспертизы обладает еще одним несомненным преимуществом – способностью к эффективной организации и осуществлению *междисциплинарных исследований*.

Эта практика отработывалась с первых лет реализации положений закона 1970 г.: первоначально это были «пилотные» проекты формирования междисциплинарных «команд», занимавшихся аналитическими разработками по «горячим» для Конгресса проблемам, носящим комплексный характер и, соответственно, требующим привлечения специалистов разных сфер профессионального знания. Первый опыт был признан успешным и получил развитие в дальнейшем. На данном примере мы хотели бы показать, что успех реализации Акта 1970 г. во многом был подготовлен организационными решениями, принятыми на предшествующем этапе.

Напомним, что становление экспертно-аналитического направления в деятельности ИСК проходило в 1970-е гг. как реализация «анализа политики», главными «потребителями» которого были комитеты Конгресса. На первый взгляд, кажется, что очевидным решением в данной ситуации могло бы быть приведение конфигурации предметных отделов ИСК в соответствие со структурой комитетов, что на практике привело бы к удвоению количества подразделений ИСК и необходимости создания промежуточного уровня управления ими. Однако опыт предшествующего этапа в развитии службы позволил найти более приемлемый вариант. Еще во второй половине 1940-х гг. в ходе реализации положений Акта о реорганизации легислатуры 1946 г. руководство ЗСС во главе с директором Э. Гриффитом отказалось от идеи структурировать ЗСС как отражение комитетской структуры и предпочло идею предметной специализации отделов службы, близкой к структурам университетских департаментов. Все последующие годы и комитетская система Конгресса, и исполнительные департаменты были подвержены все большему дроблению, в то время как ИСК сохранила необходимую инфраструктуру для интегрированного подхода в рассмотрении проблем. Таким образом, в начале 1970-х гг. организационные принципы, на которых была построена структура предметных отделов ИСК, не подверглись изменениям, однако это не снимало вопроса о том, каким образом можно реализовать в прак-

тике ИСК вовлечение ее в «массированный анализ политики» (по определению объединенного комитета по операциям Конгресса).

В середине 1940-х гг., когда в ЗСС начинали работать первые аналитики (и их было очень мало, а экспертиза еще не стала неотъемлемым инфраструктурным элементом системы принятия решений в Конгрессе), организационно они были обособлены и работали в специально созданном «отделе старших специалистов», чем подчеркивалась их особая значимость. Но в дальнейшем, когда ИСК была активно вовлечена в «массированный анализ политики», от такого организационного обособления «старших специалистов» отказались. Закон 1970 г. предполагал значительное увеличение штата специалистов ИСК, что позволило масштабировать исследовательскую практику, уже складывавшуюся в рамках службы, создать из ее специалистов экспертное сообщество, объединенное общими принципами аналитической работы и достаточно часто вовлекаемое в осуществление междисциплинарных проектов. Сопоставляя данные 1970-х и 1990-х гг. с современными данными об организационной структуре ИСК, можно отметить продолжение логики консолидации предметных областей, что гарантированно обеспечивает возможности междисциплинарного взаимодействия. Так, в настоящее время в рамках ИСК существует пять предметных исследовательских отделов: американского права; социальной политики; по международным делам, обороне и торговле; по вопросам государственного управления и финансов; по вопросам природных ресурсов, науки и промышленности [16].

3. Еще одно преимущество ИСК как консолидированного экспертного института – способность выполнять *связующую роль между Конгрессом и научным сообществом*.

Акт о реорганизации легислатуры 1970 г. предполагал не только значительное увеличение ассигнований на деятельность ИСК с целью значительного расширения исследовательского штата, но и меры, которые могли способствовать привлечению в службу «высококвалифицированных специалистов... для того, чтобы обеспечить Конгресс исследованиями самого высокого качества» [17, р. 100]. Более важными нам представляются те меры, которые обеспечивали повышение уровня квалификации для специалистов ИСК. Среди них следует назвать участие в научных конференциях и работе профессиональных ассоциаций. Помимо этого в самой службе с начала 1970-х гг. действовал так называемый «Speaker's Forum», которой являлся профессиональным клубом, на встречи кото-

рого приглашали и представителей научного сообщества. Руководители ИСК предпринимали целенаправленные усилия для формирования в рамках ИСК профессионального сообщества, особая роль в этом отводилась «старшим специалистам», которые выступали координаторами междисциплинарных аналитических проектов, являлись модераторами аналитических семинаров и брифингов, нередко назначались руководителями штата помощников в комитетах и подкомитетах Конгресса. Кроме того, Акт 1970 г. предусматривал возможность заключения контрактов с внешними экспертами и экспертными организациями, которые привлекались как для подготовки аналитических разработок, так и для проведения семинаров [18, р. 36–37].

Таким образом, все эти меры способствовали институционализации экспертно-аналитической деятельности в рамках ИСК, специфической чертой которой, с нашей точки зрения, является ее характер своеобразного «исследовательского брокера», обеспечивающего живую связь между достижениями академического сообщества и внешней экспертизы, с одной стороны, и политическим процессом в Конгрессе, с другой. Важно подчеркнуть, что работа аналитиков ИСК позволяет «переводить» достижения академического сообщества на язык, близкий и понятный участникам политического процесса. Последние часто – и можно сказать, что это универсальная черта, – не приемлют научный стиль академических материалов и не считают фундаментальные исследования важным ресурсом экспертизы в процессе принятия решений. Следует также подчеркнуть, что нахождение ИСК на пересечении разных потоков информации согласуется с природой самого Конгресса, призванного быть отзывчивым к требованиям и тенденциям развития общества.

Важно подчеркнуть и еще одно обстоятельство. Современный процесс принятия решений не испытывает недостатка в информации; значительно более насущной проблемой в современных условиях становятся отбор, обработка, верификация необходимых данных, представление их в форме, адекватной требованиям процесса принятия политических и управленческих решений. Находясь на пересечении информационных потоков, ИСК управляет огромными информационными массивами, генерируемыми внутри и получаемыми извне (включая академическое и внешнее экспертное сообщество), обрабатывает и предоставляет законодателям в адаптированной для процесса принятия управленческих решений форме.

Анализ эволюции содержания, форм и методов информационно-аналитического обеспече-

ния процесса принятия решений со стороны Исследовательской службы Конгресса США позволяет рассматривать ее как специфичную модель, синтезирующую элементы внутренней и внешней экспертизы. На современном этапе ИСК представляет собой универсальный институт, являющийся частью обширной информационной инфраструктуры процесса принятия управленческих решений в высшем законодательном органе США. С одной стороны, по отношению к внутренней экспертизе, сконцентрированной главным образом в комитетах Конгресса, ИСК является дополнительным, но не избыточным экспертным уровнем, на котором реализуются такие формы и методы аналитической работы, осуществление которых невозможно на уровне комитетов. С другой стороны, ИСК является связующим звеном с обширным миром внешней экспертизы, аккумулируя значительные и значимые для принятия решений аналитические ресурсы.

#### *Список литературы*

1. Allison G.T., Halperin M.H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications // *World Politics*. 1972. Vol. XXIV. Supplement. P. 40–79.
2. Schick A. Beyond Analysis // *Public Administration Review*. May–June 1977. Vol. 37. P. 258–263.
3. Сафронова О.В. Исследовательская служба Конгресса США: история создания и анализ основных аспектов деятельности: Монография. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета, 2002. 244 с.
4. Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year 1911. Washington, D.C.: US GPO, 1911. 244 p.
5. Kaiser J.B. Law, Legislative and Municipal Reference Libraries. Boston: The Boston Book Company, 1914. 468 p.
6. Lapp J. The Growth of a Big Idea // *Special Libraries*. 1918. P. 157–159.
7. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. N.Y.: Thomas Y. Crowell Company, 1946. 374 p.
8. Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year 1947. Washington, D.C.: US GPO, 1948. 181 p.
9. Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to H.Con.Res.18. 79th Congress, 1st Session. Parts 1–4. March–June 1945. Washington, D.C.: US GPO, 1945. 1084 p.
10. Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. May–September 1965. Washington, D.C.: US GPO, 1965–1966. 2308 p.
11. Beckman N. Policy Analysis for the Congress // *Public Administration Review*. May–June 1977. Vol. 37. P. 237–244.
12. US Congressional Research Service. Reports. URL: <https://crsreports.congress.gov/> (дата обращения: 20.10.2020).
13. Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1997 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1998. 96 p.
14. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings before the Subcommittee on Legislative Appropriations of the Committee on Appropriations. Part 2. Fiscal Year 1994 Legislative Branch Appropriation Request. House of Representatives. 103rd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1993. 894 p.
15. Интервью со Стэнли И. Бахом, старшим специалистом ИСК по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г. Вашингтон, Округ Колумбия (личный архив автора).
16. Library of Congress. Congressional Research Service. Areas of Research. URL: <https://www.loc.gov/crsinfo/research/> (дата обращения: 20.10.2020).
17. Legislative Reorganization Act of 1970. Report of the Committee on Rules on H.R.17654 to Improve the Operation of the Legislative Branch of the Federal Government, and for Other Purposes. 91st Congress, 2nd Session. House Report No. 91-1215. Washington, D.C.: US GPO, 1970. 132 p.
18. Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1974 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1975. 174 p.

#### **HISTORICAL RECORD OF THE CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE: DEVELOPMENT OF THE SPECIFIC EXPERTISE MODEL IN DECISION-MAKING PROCESS**

*O.V. Safronova*

The article deals with the origin and evolution of the Congressional Research Service's analytical model. The author seeks to trace features of continuity and change in the CRS' practices being imbued with historical implications. Nowadays the CRS' practices are seen as unique synthesis of internal and external expertise which makes it very specific model of support agency in the US Congress' decision-making process.

*Keywords:* Congressional Research Service, CRS, the US Congress, decision-making, expertise, support agency.



*References*

1. Allison G.T., Halperin M.H. *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications* // *World Politics*. 1972. Vol. XXIV. Supplement. P. 40–79.
2. Schick A. *Beyond Analysis* // *Public Administration Review*. May-June 1977. Vol. 37. P. 258–263.
3. Safronova O.V. *Research Service of the US Congress: the history of creation and analysis of the main aspects of activity: Monograph*. N. Novgorod: Publishing House of the Nizhny Novgorod State University, 2002. 244 p.
4. *Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year 1911*. Washington, D.C.: US GPO, 1911. 244 p.
5. Kaiser J.B. *Law, Legislative and Municipal Reference Libraries*. Boston: The Boston Book Company, 1914. 468 p.
6. Lapp J. *The Growth of a Big Idea* // *Special Libraries*. 1918. P. 157–159.
7. Galloway G.B. *Congress at the Crossroads*. N.Y.: Thomas Y. Crowell Company, 1946. 374 p.
8. *Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year 1947*. Washington, D.C.: US GPO, 1948. 181 p.
9. *Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to H.Con.Res.18. 79th Congress, 1st Session. Parts 1–4. March-June 1945*. Washington, D.C.: US GPO, 1945. 1084 p.
10. *Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. May-September 1965*. Washington, D.C.: US GPO, 1965–1966. 2308 p.
11. Beckman N. *Policy Analysis for the Congress* // *Public Administration Review*. May-June 1977. Vol. 37. P. 237–244.
12. US Congressional Research Service. *Reports*. URL: <https://crsreports.congress.gov/> (Date of access: 20.10.2020).
13. *Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1997 to the Joint Committee on the Library, US Congress*. Washington, D.C.: US GPO, 1998. 96 p.
14. *Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings before the Subcommittee on Legislative Appropriations of the Committee on Appropriations. Part 2. Fiscal Year 1994 Legislative Branch Appropriation Request. House of Representatives. 103rd Congress, 1st Session*. Washington, D.C.: US GPO, 1993. 894 p.
15. Interview with Stanley I. Bach, Senior ISC Expert on the Legislative Process, August 10, 1994, Washington, DC (personal archive of the author).
16. Library of Congress. *Congressional Research Service. Areas of Research*. URL: <https://www.loc.gov/crsinfo/research/> (Date of access: 20.10.2020).
17. *Legislative Reorganization Act of 1970. Report of the Committee on Rules on H.R.17654 to Improve the Operation of the Legislative Branch of the Federal Government, and for Other Purposes. 91st Congress, 2nd Session. House Report No. 91-1215*. Washington, D.C.: US GPO, 1970. 132 p.
18. *Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1974 to the Joint Committee on the Library, US Congress*. Washington, D.C.: US GPO, 1975. 174 p.