

УДК 303.8

DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-1-82-93

«МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА КАНАДЫ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

«THINK TANKS» AND CANADIAN FOREIGN POLICY: HISTORICAL VIEW



*E. B. Журбей, Дальневосточный федеральный университет,
г. Владивосток
zhurbey.ev@dvfu.ru*

E. Zhurbey, Far East Federal University, Vladivostok

Предметом исследования является влияние «мозговых центров» на внешнюю политику канадского государства и механизмы проникновения «экспертного продукта» во властные институты Канады. Цель исследования – анализ эволюции канадских «мозговых центров», а также факторов, препятствующих переходу канадских «мозговых центров» в активных субъектов внешнеполитического процесса.

Канадские «мозговые центры» рассматриваются с позиций неоинституционального, структурно-функционального и системного подходов.

Раскрывается сущность понятия «мозговой центр» и прослеживается эволюция «мозговых центров» в Канаде. Имея схожие институциональные формы и функциональное предназначение, «мозговые центры» Канады в своем развитии имеют собственную специфику, так как их способность инициировать и выполнять краткосрочные или долгосрочные цели, в конечном счете, зависит от конкретных политических условий. Выявлены институциональные, культурные и экономические факторы, которые способствуют и в то же время препятствуют деятельности «мозговых центров» Канады. Критическое изучение практики функционирования «мозговых центров» в сравнительном контексте (например, с США) позволяет объяснить, почему «мозговые центры» в Канаде имеют, за редким исключением, несравнимо меньшее влияние на внешнюю политику, чем в соседних США.

Выявлено, что будущее развитие «мозговых центров» в Канаде и их роль в процессе формирования внешней политики неизбежно будет определяться институциональной средой их существования и способностью адаптироваться к изменяющейся внутренней и внешней среде.

Ключевые слова: мозговой центр; аналитический центр; внешняя политика; внешнеполитический процесс; экспертное сообщество; Канада; США; институциональная среда; институциональные препятствия; институциональные факторы

The research subject is an impact of «think tanks» on Canadian foreign policy and methods of «expert product» penetration into Canadian government institutions. The goal of the study is to analyze the evolution of Canadian «think tanks» and to reveal the factors preventing their transformation into the active subjects of foreign policy process.

Canadian «think tanks» are analyzed from the neoinstitutional, structural-functional and system approach.

The article reveals the «think tanks» intension and searches the evolution of «think tanks» in Canada. Having the same institutional forms and the functional mission, Canadian «think tanks» have their own specificity in the evolution as their ability to commence and accomplish short-term and long-term purposes finally depends on the concrete political conditions. The study, also, analyzes the institutional, cultural and economical factors which help and hinder the activity of Canadian think tanks. Critical study of «think tanks» operation practice in comparative context (for example, USA) allows us to explain the «think tanks» in Canada, with some minor exceptions, have the incomparable less impact of foreign policy than in neighboring USA.

The further evolution of «think tanks» in Canada and their role in the foreign policy process formation will be unavoidably defined by the institutional sphere of their existence and ability to adapt to the changing conditions of internal and external context

Key words: think tank; analytical center; foreign policy; the foreign policy process; expert community; Canada; USA; institutional environment; institutional obstacles; institutional factors

Длительное время мировая политика и международные отношения находились в исключительной компетенции дипломатов и государственных чиновников, однако в настоящее время политики, принимающие решения в условиях информационно насыщенной повестки дня, сталкиваются с проблемами привлечения качественных экспертных знаний, чтобы иметь возможность принять верное решение. Кроме того, политики получают большой объем информации. «Проблема в том, что эта информация часто оказывается бессистемной, ненадежной и искаженной интересами тех, кто ее распространяет. Часть информации может носить столь технический характер, что политики широкого профиля не в состоянии ее понять или применить. Определенная часть информации может быть непрактичной с политической, финансовой или административной точки зрения или противоречить интересам политиков, вынужденных принимать решения на основе информации, которую они зачастую считают недостаточной» [5. Р. 13]. В этой связи политики Канады должны обладать понятной, доступной, верифицируемой информацией об обществе, которым они управляют, и о ситуации в мире. Они должны знать об альтернативах и возможных издержках, последствиях принимаемых решений. Обозначенные потребности послужили стимулом для функционирования десятка «мозговых центров» в Канаде, т.е. способствовали росту независимой исследовательской сферы деятельности по формированию идей, что в дальнейшем привело к созданию канадского экспертного сообщества.

Объектом исследования являются «мозговые центры» Канады, предмет исследования – влияние «мозговых центров» на внешнюю политику канадского государства и механизмы проникновения «экспертного продукта» во властные институты Канады. Цель работы заключается в анализе эволюции канадских «мозговых центров», а

также факторов, препятствующих переходу канадских «мозговых центров» в активных субъектов внешнеполитического процесса.

Предмет и цель исследования определили постановку следующих задач:

1) раскрыть содержание понятия «мозговой центр», так как не существует единого мнения о том, что представляет «мозговой центр»;

2) проследить эволюцию «мозговых центров» в Канаде. Имея схожие институциональные формы и функциональное предназначение, «мозговые центры» Канады в своем развитии имеют собственную специфику, так как их способность инициировать и выполнять краткосрочные или долгосрочные цели, в конечном счете, зависит от конкретных политических условий;

3) выявить факторы, которые способствуют или мешают деятельности «мозговых центров» Канады. Критическое изучение практики функционирования «мозговых центров» в сравнительном контексте (например, с США) позволяет объяснить, почему «мозговые центры» в Канаде имеют, за редким исключением, несравнимо меньшее влияние на внешнюю политику, чем в соседних США.

Канадские «мозговые центры» рассматриваются с позиций неоинституционального, структурно-функционального и системного подходов. Неоинституциональный подход позволяет рассматривать «мозговые центры» в качестве устойчивых политических институтов, которые выполняют важные для общества и власти функции (например, легитимации властных решений, интеллектуальной поддержки принимаемых и реализуемых решений, лobbирования интересов и т.д.). Данный подход позволяет объяснить характер деятельности негосударственных экспертных организаций Канады. В рамках функционального и системного подходов стало возможным определить место негосударственных «моз-

говых центров» в политической системе Канады, но и максимально полно описать набор выполняемых ими функций.

Проблематика вовлеченности «мозговых центров» во внешнеполитический процесс является объектом внимания исследователей.

Среди зарубежных политологов наиболее значительный вклад в изучение истории возникновения и развития «мозговых центров» в странах мира внесли следующие зарубежные авторы: У. Геллер, Ф. Каплан, Дж. Макганин, Э. Рич, Дж. Смит, Д. Стоун, Р. Уивер, Д. Эйбелсон, а также их российские коллеги – Н. Ю. Беляева, Т. И. Виноградова, И. Я. Кобринская, Н. А. Нарочницкая, А. Ю. Сунгурев и др.

Представление о «мозговых центрах» как субъектах политического процесса, их функциональном предназначении, типологии сформировали такие зарубежные исследователи, как У. Данн, Э. Джонсон, П. Диксон, Дж. Смит, Дж. Макганин, К. Уивер, Э. Рич. Данную проблематику рассматривали и отечественные исследователи: Т. И. Виноградова, Ф. Г. Войтоловский, С. А. Дацюк, Е. В. Клициунова, В. А. Филиппов и др.

Оценке влияния «мозговых центров» на внутриполитический и внешнеполитический процесс посвящены работы таких исследователей, как Э. Рич, С. Тримбэт, К. Уивер, Х. Уоллэк, П. Хайес, Д. Харт, Д. Эйбелсон и др.

Сравнительному анализу «мозговых центров» нескольких стран посвящены работы Дж. Макганина, Р. Ранквита, Д. Стоуна, Р. Страйка, Д. Эйбелсона и др.

Необходимо выяснить, что представляет собой «мозговой центр». Так, Р. Хаас под «мозговыми центрами» понимает «политические институты, созданные для проведения исследований и приобретения объективного знания, применимого в области политики. Они заполняют критический вакуум в пространстве между академическим миром, с одной стороны, и сферой власти, – с другой... Поэтому основная функция «мозговых центров» – помочь восполнить этот разрыв между миром идей и миром

действий» [4. Р. 5]. Д. Эйбелсон считает, что «мозговые центры» – это «некоммерческие, внепартийные (что не означает – внеидеологические), ориентированные на исследовательскую работу институты, одна из главных целей которых состоит в оказании влияния на общественное мнение и государственную политику» [1. Р. 9]. С. Тэлботт трактует «мозговые центры» как «научно-исследовательские организации, занимающиеся политическими и социальными исследованиями, оценивающие правомерность и полезность идей, составляющими основу политики, и разрабатывающие новые идеи, на которых могли бы основываться стратегии будущего» [8. Р. 19]. С. Буше сформулировал девять критериев, характеризующих политический институт в качестве «мозгового центра»:

- 1) организация, действующая на постоянной основе;
- 2) организация, специализирующаяся на производстве общественно значимых решений для сферы политики;
- 3) благодаря штату сотрудников посвятивших свой полный рабочий день исследованиям;
- 4) сотрудники данной организации производят оригинальные идеи, осуществляют систематический анализ информации и проводят консультации;
- 5) результаты систематического анализа в виде оригинальных идей доводятся до политиков и общественного мнения;
- 6) такие организации не несут ответственность за деятельность правительства;
- 7) подобные организации стремятся к независимости от частных интересов и сохраняют свободу в выборе повестки дня в рамках собственных исследований;
- 8) основная деятельность не сводится к образованию и выдаче дипломов;
- 9) явная или неявная цель данных организаций заключается в создании общественного блага, в отличие от чисто коммерческих структур [3].

Большинство исследователей сходятся во мнении, что «мозговые центры» – это некоммерческие, внепартийные организации, занимающиеся изучением внешней

и внутренней политики, деятельность которых отвечает некому набору критериев. Эти критерии отличают «мозговые центры» от иных неправительственных организаций (группы интересов, профсоюзы, религиозные объединения и др.), которые не менее активны в своих контактах (предоставление консультаций, оказание влияния и др.) с государственными институтами власти. Можно отметить тот факт, что «мозговые центры», наблюдая за практикой взаимоотношений лоббистов (групп интересов) и правительства, выбирали наиболее эффективные инструменты воздействия и каналы коммуникации групп интересов, что способствовало размытию институциональных границ, различий между «мозговыми центрами» и группами интересов.

Кроме того, следует определить основные исторические этапы развития канадских «мозговых центров». Отметим тот факт, что в настоящее время в Канаде насчитывается 99 «мозговых центров». Эти данные взяты из ежегодного мирового рейтинга «мозговых центров». В 175 крупнейших «мозговых центров» мира входят два канадских центра. «Институт Фрейзера» («Fraser Institute») занимает 17 строчку данного рейтинга и «Инновационный центр международного управления» («Center for International Governance Innovation») – 38 [6. Р. 47–48]. В раздел «Оборона и национальная безопасность» вошли названные центры: 66 и 88 место соответственно [6. Р. 76]. В раздел «Мировая политика и международные отношения» попал только «Инновационный центр международного управления» («Center for International Governance Innovation»), заняв 87 строчку в рейтинге среди 132 мировых «мозговых центров» данной категории [6. Р. 88].

Одну из периодизаций эволюции канадских «мозговых центров» предложил канадский политолог Д. Эйбелсон [1. Р. 9–12]. Он классифицировал исторические волны развития «мозговых центров» в соответствии с их функциональным предназначением. Попытка же другими исследователями выделить «универсальные» институциональные черты каждой из волн

развития «мозговых центров» представляет существенные проблемы. Некоторые центры имеют характеристики, общие для множества категорий «мозговых центров». Все они проводят исследования, производят идеи и в разной степени стараются их «продать» на политическом рынке. Основное отличие «мозговых центров» заключается в том, что задачи одних направлены на научные исследования, а других – на политическое влияние.

Д. Эйбелсон предлагает определить центральные функции этих «мозговых центров» вместо того, чтобы выискивать их «универсальные» институциональные черты. Он уподобляет «мозговые центры» хамелеонам: центры меняют свое поведение, чтобы эффективно конкурировать на рынке идей. Для своего выживания некоторые «старые» канадские центры берут на вооружение новые стратегии, которыми уже активно пользуются более «молодые» центры. И, наоборот, некоторые вновь созданные центры прибегают к помощи «старшего поколения» в понимании того, как эффективно управлять своим развитием и быть востребованным на рынке политических идей. В этой связи можно сказать, что одна историческая волна «мозговых центров» Канады не «смыывает» уже работающие центры. Скорее они сосуществуют. Признавая, что «мозговые центры» могут быть классифицированы в соответствии с их основной функцией, Д. Эйбелсон усматривает в развитии «мозговых центров» четыре периода.

«Первая волна» (1900–1945 гг.) – «мозговые центры» как политологические институты. История «мозговых центров» начинается в начале XX в., вследствие желания ведущих филантропов и интеллектуалов создать институты, где исследователи и лидеры из государственного и частного секторов могли бы собираться для обсуждения мировых проблем. «Мозговые центры» этого времени нацелены на применение своего научного опыта к решению самых разнообразных политических проблем, акцентируя внимание на проведении высококачественных академических исследований. Они издавали книги, журна-

лы и другие материалы, предназначенные для разной целевой аудитории. Их целью являлось не прямое влияние на политические решения, а просвещение, информирование политиков и общественности о потенциальных последствиях реализации внешнеполитических решений. Отчасти готовность ориентированных на политологические исследования «мозговых центров» держаться в стороне от политического процесса проистекала из приверженности сохранению своей интеллектуальной и организационной независимости. В отличие от США, где в этот период появилось множество «мозговых центров» («Фонд международного мира Карнеги», «Гуверовский институт войны, революции и мира», «Совет по международным отношениям», «Институт Брукингса» и др.), «мозговых центров» в Канаде возникло значительно меньше. Существовало несколько относительно небольших организаций, занимающихся вопросами канадской внешней политики, включая «Канадский институт международных отношений», созданный в 1928 г. как первый филиал «Британского института международных отношений». Одним из основателей центра стал премьер-министр Канады Р. Борден. «Канадский институт международных отношений» являлся национальным, беспартийным, неправительственным институтом, созданным с целью обсуждения и анализа международных отношений. После окончания Первой мировой войны, политической апатии и с целью преодоления «невежества» канадцев в сфере международных отношений и мировой политики канадские интеллектуалы и создали «Канадский институт международных отношений». В 1932 г. Э. Рид в качестве главы института начал организовывать ежегодные научные и учебные конференции, на которых можно было обменяться идеями. В рамках конференций проводились круглые столы, к участию в которых приглашались члены организованных в рамках института исследовательских групп. Ранняя организация работы института характеризуется большой степенью автономии как по отношению к власти, так

и бизнесу. «Канадский институт международных отношений» просуществовал до 2007 г.

Создавались и другие организации, однако, за редким исключением, они являлись неэффективными.

«Вторая волна» (1946–1970) — «мозговые центры» как государственные подрядчики. После Второй мировой войны потребность канадских политиков в независимых внешнеполитических рекомендациях стала более острой. Столкнувшись с возросшей ответственностью, обусловленной нарастанием «холодной войны», канадские государственные деятели стали нуждаться в интуиции и компетентности «мозговых центров». Стали появляться центры нового типа, так называемые «государственные подрядчики» — политологические институты, в большей степени финансируемые правительственными учреждениями и выполняющие исследования, предназначенные для решения конкретных политических или социально-экономических проблем. В 1960-х гг. канадское правительство создало несколько правительственных подрядчиков, в том числе «Экономический совет» Канады (1963), «Научный совет» Канады (1966), «Национальный совет социального обеспечения» (1968) и «Комиссию по правовой реформе» (1970). Несмотря на квазигосударственный статус центров, постепенно стала усиливаться напряженность между ними и государством. Интересы государства и государственной политики все чаще стали расходиться с предложениями, исходящими от «мозговых центров». В 1992 г. федеральное правительство Б. Малруни прекратило бюджетное финансирование и распустило два десятка центров, включая «Экономический совет» Канады, «Научный совет» Канады, «Комиссию по правовой реформе» и др.

«Третья волна» (1971–1989) — «мозговые центры», отстаивающие определенные позиции. В конце 1960-х гг. федеральное правительство выступает с инициативой создать большой независимый научно-исследовательский институт в Канаде, похожий

на «Институт Брукингса». В 1968 г. премьер-министр П. Трюдо поручил Р. Ритчи рассмотреть вопрос о целесообразности создания такого независимого межотраслевого политического института. В 1972 г. институт создан и получил название «Институт по изучению государственной политики» со штаб-квартирой в Монреале. Институт имел смешанное финансирование, в том числе со стороны федерального правительства, правительств канадских провинций и частного бизнеса.

В этот же период четыре «мозговых центра», созданные ранее, были реорганизованы: «Совет канадского благосостояния», основанный в 1920 г., преобразован в «Канадский совет по социальному развитию»; небольшой монреальский офис «The Conference Board» переехал в Оттаву и внес существенный вклад в разработку моделей экономического прогнозирования, как для государственного, так и частного секторов канадской экономики; аналитический центр им. К. Д. Хау (C. D. Howe) образован в 1973 г. как центр для анализа краткосрочной экономической политики канадского государства.

В этот же период создано несколько новых «мозговых центров» в Канаде. В области внешней политики два новых «мозговых центра» открылись в 1976 г.: «Институт Север-Юг», который в настоящее время получает большую часть своего финансирования от «Канадского агентства по международному развитию», и «Канадский институт стратегических исследований» в Торонто.

Крометого, по инициативе премьер-министра П. Трюдо в 1984 г. федеральное правительство учредило и профинансировало «Канадский институт международного мира и безопасности» с целью обеспечения большей вовлеченности Канады в проблематику международной безопасности. Несмотря на впечатляющую программу исследований, «Канадский институт международного мира и безопасности» распущен федеральным правительством в 1992 г. якобы по финансовым причинам. «Институт Маккензи», известный своими программами в области борьбы с терроризмом

и экстремистскими политическими движениями, стал частью канадского экспертного сообщества в 1986 г., а в 1987 г. создан «Форум публичной политики» с целью улучшения эффективности проводимой государственной политики, путем формирования своеобразной дискуссионной площадки для представителей общественности, частного и некоммерческого сектора и привлечения их к рассмотрению широкого круга политических инициатив правительства.

В 1974 г. появился «Институт Фрейзера». В настоящее время это наиболее влиятельный «мозговой центр» консервативной направленности. Сферой интересов является свободная рыночная экономика, но международные отношения и мировая политика также представляют интерес для экспертов данного института. В 1979 г. министром финансов В. Гордоном образован «Канадский институт экономической политики». К наиболее известной исследовательской тематике этого центра можно отнести пятилетнюю программу, посвященную теме «экономического национализма». В 1980 г. сторонниками социал-демократических принципов создан «Канадский центр политических альтернатив», чтобы противостоять консервативному влиянию «Института Фрейзера». Вновь созданный центр тесно сотрудничал с руководством Новой демократической партии.

«Четвертая волна» (1990–2016) – «мозговые центры», стремящиеся оставить наследие. Новейший тип «мозговых центров», возникший в экспертном сообществе, называют институтами, стремящимися оставить наследие. Как правило, они представляют собой структуры, созданные бывшими первыми лицами государства, стремящиеся оставить долговременное наследие во внешней и внутренней политике. Подобные центры, как следует из названия, предложили обществу широкий спектр научно-исследовательских программ, чтобы продвинуть наследие своих основателей. Подобные центры, в отличие от других, напротив, проявляют большую заинтересованность в пропаганде своих идей и политическом влиянии, а также особенно

заинтересованы в продуцировании или, по крайней мере, в «переупаковке» идей, которые помогут сформировать интеллектуальное доверие к политическим платформам политиков. Политические партии в этом аспекте не выполняют адекватно свои функции.

Если в США названный вид «мозговых центров» получил широкое распространение, то в Канаде существовали барьеры на пути их создания. Условно к «мозговым центрам», стремящимся оставить наследие, можно отнести аналитический центр им. К. Д. Хэя (С. Д. Howe) и созданный в 1993 г. «мозговой центр» «Пирсона-Шайяма». Однако подобные центры в Канаде не получили широкого распространения.

Значимой тенденцией в Канаде стала «приватизация» существующего исследовательского потенциала правительства. В 1992 г. в Оттаве бывшими сотрудниками «Национального совета социального обеспечения» создан «Институт социальной политики Кэледон» для разработки программ научных исследований, предназначавшихся широкому кругу лиц, а не только для канадского правительства. Кроме того, в 1994 г. создан аналитический центр «Policy Research Networks Inc» Дж. Максвэлл. Центр стал спонсировать более долгосрочные, междисциплинарные программы исследований по вопросам социально-экономической политики. В дополнение к этим центрам созданы другие институты: «Атлантический институт исследований рынка» (1994), «Совет Канады по делам международного мира и безопасности» (1995), который возник на базе «Канадского центра по контролю и развитию вооружений» и «Канадского центра для глобальной безопасности». В 1996 г. возникает «Канадский центр развития внешней политики», в настоящее время функционирует в структуре Министерства иностранных дел и международной торговли Канады.

Создание «Института социальной политики Кэледон» или «Policy Research Networks Inc» стало реакцией на сокращение бюджетного финансирования государственных «мозговых центров» прави-

тельством Б. Малруни в 1992 г. Причиной экономии стало большое число негосударственных «мозговых центров», которые появились в Канаде с 1960 г. Премьер-министр Б. Малруни утверждал, что в 1990-е гг., имелся достаточный исследовательский потенциал для удовлетворения потребностей федеральных министерств и ведомств вне государственного сектора.

Необходимо отметить, что каждая новая волна «мозговых центров» не вытесняла институты, которые возникли ранее. Увеличение числа «мозговых центров» Канады увеличивало конкуренцию за финансирование и изменило содержательно деятельность «старых» «мозговых центров», создавая большее понимание необходимости доводить результаты собственной работы до политиков. Таким образом, можно отметить, что политические институты, составляющие поле «мозговых центров» Канады, созданные в разное время и с разными целями, признают важность принятия новых наиболее эффективных стратегий для продвижения своих идей.

Независимо от своей структуры и идеологической принадлежности «мозговые центры» являются непременным атрибутом политического ландшафта канадского государства. Они выполняют следующие значимые функции [5. Р. 16]:

- инициируют и проводят исследования и анализируют проблемы в области внутренней и внешней политики Канады, мировой политики и международных отношений;
- консультируют канадских политиков по вопросам текущей внутренней и внешней политики государства;
- производят оценку правительственные программ;
- занимаются толкованием внутренней и внешней политики канадского государства для средств массовой информации, что способствует пониманию и поддержке государственных инициатив и действий канадским обществом;
- формируют «тематические сети», которые привлекают многочисленные заинтересованные лица для обсуждения кон-

крайних вопросов или проблем внутренней и внешней политики.

По мнению американского исследователя Дж. Макганна, «мозговые центры» имеют ряд преимуществ перед государственными структурами, а именно [5. Р. 16–17]:

- значительно лучше, чем государственные структуры, умеют распространять и доводить до адресата актуальные результаты исследований;

- более эффективны при постановке целей и выборе наиболее адекватных средств их достижения, тогда как бюрократия работает в максимально безопасном для себя режиме стандартных рабочих процедур;

- умеют эффективно содействовать взаимовыгодному сотрудничеству между различными группами исследователей ради достижения поставленной цели, так как имеют заинтересованность в одной сфере;

- качественно изучают политический процесс — от сбора первичных данных до имплементации полученных знаний и реализации их в политике.

Однако обозначенные преимущества «мозговых центров» над государственными структурами до сих пор не позволили канадским «мозговым центрам» повысить влияние на внешнеполитический процесс. Канадские «мозговые центры», в отличие от центров в США, сталкиваются с институциональными, культурными и экономическими препятствиями на пути роста своего влияния. Рассмотрим подробнее эти три группы факторов.

1. Институциональные препятствия. Ключевым институциональным фактором является парламентская форма правления, которая создает ряд барьеров для работы «мозговых центров». Все ключевые внешнеполитические решения принимаются Кабинетом министров Канады, что находится в резком контрасте с практикой принятия решения в США, где в выработке внешнеполитических решений участвуют различные заинтересованные участники.

Еще одним институциональным фактором является тот факт, что депутаты ка-

надского парламента вынуждены следовать жесткой партийной дисциплине, таким образом, отсутствуют стимулы для экспертного сообщества работать с отдельными парламентариями. Кроме того, поскольку канадские политические партии могут опираться на внутренние ресурсы для выработки той или иной политики, то это не способствует формированию спроса на независимую экспертизу со стороны «мозговых центров».

Третьим институциональным препятствием является природа канадской бюрократии. В Канаде, как и во многих странах Британского Содружества и франкоязычных странах, бюрократия несменяема и является достаточно независимой от меняющихся правительств [7]. Практика функционирования «мозговых центров» в других странах Британского Содружества рассмотрена в более ранних исследованиях. В Канаде при смене правительства происходят частичная ротация в рядах высших чиновников и реже — в рядах чиновников среднего уровня. «Мы недооцениваем, насколько существенный вклад в развитие «мозговых центров» в США вносят периодические волны обновляющую американскую бюрократию. Подобного «эквивалента» в Канаде нет» [7]. «Мозговые центры» в Канаде не являются также питательной средой для будущих канадских политиков и чиновников, что существенно отличает их от своих американских «собратьев». В американском политическом лексиконе есть термин «вращающаяся дверь». Механизм «вращающейся двери» обеспечивает приток экспертов в органы исполнительной и законодательной власти США на постоянной основе при прохождении очередного избирательного цикла. «Мозговые центры» в США, в отличие от Канады, также являются институциональной средой, попадая в которую, покинувшие свои посты политики и чиновники могут применять свой накопленный на государственной службе опыт.

Несмотря на то, что обозначенные институциональные факторы препятствуют вовлеченности «мозговых центров» в процесс принятия внешнеполитических реше-

ний, центры должны прилагать максимальные усилия для налаживания эффективного диалога с федеральным правительством. Объектами таких усилий должны выступить государственные служащие системы федеральной канадской бюрократии, которые отвечают за разработку внешней политики и представления вариантов этой политики для обзора на уровне министров правительства. Государственные служащие нуждаются во внешней экспертизе, в исследованиях, которые позволяют им выработать наиболее эффективную политику. Уровень компетенции госслужащих является недостаточным, и союз с «мозговыми центрами» взамен на финансирование их деятельности представляется наиболее перспективным направлением сотрудничества.

Еще одной институциональной особенностью, способной повысить роль канадских «мозговых центров» в принятии внешнеполитических решений, является централизованный характер принимаемых решений и закрытая особенность канадского правительства, что позволяет руководителям центров и экспертам с большей легкостью идентифицировать целевую аудиторию, принимающую ключевые решения. Канадская политическая элита характеризуется относительно небольшим и легко узнаваемым набором политиков. В канадском случае легче определить локус власти, что в условиях более фрагментированной и гибкой системы в США с большим количеством субъектов политического процесса сделать труднее.

В целом, обозначенные институциональные ограничения в парламентской системе Канады могут быть серьезными препятствиями для «мозговых центров». Однако они не являются непреодолимыми.

2. Культурные факторы. «Истоки культуры «мозговых центров» в США связанны с традициями, возникшими в Америке в «прогрессивную эру» — корпоративной благотворительностью, резким разграничением между законодательной и исполнительной властью, слабыми политическими партиями, общественной приверженностью открытости и независимости, склонностью

населения и выборных должностных лиц полагаться на взаимодействие и помочь со стороны частного сектора» [5. Р. 18]. Канадский опыт отличается от американского. Одним из культурных факторов, который препятствовал развитию «мозговых центров» в Канаде, являлось относительное отсутствие инициатив создания подобных центров со стороны канадского бизнеса. В США частный сектор выступал в качестве лидера в формировании «мозговых центров», которые ориентированы на предоставление информации и консультаций американскому правительству. В Канаде такие инициативы исходили от самого правительства или от старших государственных чиновников. Это различие вытекает из институциональной структуры формы правления в Канаде и США, а также культурного понимания особенностей принятия политических решений. Фрагментарный характер американской политической системы, по мнению Д. Эйбелсона, в сочетании с отсутствием жесткой партийной дисциплины создает стимулы для частного сектора в формировании политической повестки дня [2. Р. 547]. Относительно закрытая парламентская и партийно-управляемая система в Канаде ставит барьеры на пути канадского частного сектора и его вовлеченности в политический процесс.

Тенденция к вовлеченности частного сектора в создание «мозговых центров» в США находит свое отражение в практике американского меценатства, благотворительности, а в Канаде такой практики практически не существовало. Вместо этого в Канаде правительство выступало инициатором создания центров, и именно оно являлось основным источником финансирования «мозговых центров». «Канадский культурный контекст обеспечивает различные условия для «мозговых центров», в частности, с бюрократической этикой, которая может препятствовать внешним советам. Правительство принимает активное участие в формировании и поддержании центров. Это не означает, что частный сектор может столкнуться с существенными проблемами преодоления культурного кли-

мата и институциональных механизмов, чтобы обеспечить значимую роль в политических дебатах» [2. Р. 549–550].

3. Экономические факторы. Деятельность «мозговых центров» требует финансовых ресурсов для проведения научных исследований и лоббирования. Стабильное финансирование позволяет центрам принимать участие в долгосрочных исследовательских проектах, что является затруднительным для канадских государственных ведомств и учреждений, которые напрямую зависят от бюджетного финансирования. Это, в свою очередь, может позволить им установить тесные и прочные отношения с канадскими политиками. Канадские «мозговые центры» делают ставку на повышение собственной репутации и рассматривают себя в качестве важных источников знаний для политической элиты страны, что включает проведение независимых исследований, организацию конференций и семинаров для распространения информации среди политиков и поддержание связей с должностными лицами в различных ветвях власти, в министерствах и ведомствах. Чтобы успешно проводить эту стратегию, «мозговые центры» вынуждены искать финансирование из различных источников, в том числе корпоративных и частных пожертвований, благотворительных фондов и государственных контрактов.

Государственные контракты являются весомым источником финансирования для канадских центров, и это обстоятельство создает ощущимые трудности для их деятельности. Возможное сокращение государственных расходов может означать, что многие из этих учреждений прекратят свое существование. Канадские «мозговые центры» зависят от правительственный контрактов, которые могут или не могут быть возобновлены, постоянно сталкиваются с неопределенностью при планировании научных исследований. Эта финансовая неопределенность затрудняет способность центров планировать долгосрочные проекты. Финансовая нестабильность подрывает усилия центров по установлению контактов

с канадскими политиками и препятствует участию в процессе принятия решений.

Возможности получения налоговых льгот канадскими центрами ограничены. Такие льготы в соответствии с Законом «О подоходном налоге» могут получить те организации, которые преследуют благотворительные цели (например, образование, религиозная деятельность). Вместе с тем этот канадский закон запрещает таким благотворительным организациям участвовать в политических мероприятиях (например, поддержке политических партий или их кандидатов). Поскольку многие из этих ограничений являются расплывчатыми, «мозговые центры» в Канаде сталкиваются с некоторыми ограничениями в собственном развитии. Налоговые органы Канады внимательно отслеживают «политический характер» этих организаций. Озабоченность по поводу законности их статуса в качестве благотворительной организации создают ограничения для деятельности этих организаций в ближайшие годы [2. Р. 552].

Дальнейшее развитие «мозговых центров» в Канаде и их роль в процессе формирования внешней политики неизбежно будет определяться институциональной средой их существования и способностью адаптироваться к изменяющемуся миру.

Проблемы, с которыми «мозговые центры» Канады сталкиваются в своей деятельности, будут разрешаться по мере того, как канадское государство будет активнее вовлекаться в мировую политику и международные отношения. Например, Канада являлась одним из инициаторов создания G20. Интерес к этому международному институту на самом высоком политическом уровне и потенциал канадских «мозговых центров» позволили заявить о канадском вкладе в сферу глобального управления. Кроме того, существуют важные вопросы, начиная от торговли и финансов до изменения климата и международной безопасности, где Канада, используя потенциал «мозговых центров», сможет повысить свою роль в качестве востребованного субъекта международных отношений.

Список литературы

1. Abelson D. Think tanks and U.S. foreign policy: an historical view Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 7 October 2016).
2. Abelson D., Carberry C. Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States Available at: http://www.medientheorie.com/doc/abelson_think_tanks_in_canada.pdf (accessed 07.10.2016).
3. Boucher S. Europe and its think tanks; a promise to be fulfilled Available at: http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher_2006_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf (accessed 07.10.2016).
4. Haas R. Think tanks and U.S. foreign policy: a policy-makers perspective Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).
5. McGann J. Think tanks and the transnationalization of foreign policy Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).
6. Mc Gann, James G. Global Go To Think Tank Index Report. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. Paper 10, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program University of Pennsylvania, Philadelphia, 2016. 172 p.
7. Medhora R., Boer J. The rise and influence of the foreign policy think tank. A look at the contributions made by think tanks, the link between their reach and country's standing in global affairs and their future Available at: <https://www.opencanada.org/features/rise-and-influence-foreign-policy-think-tank/> (accessed 07.10.2016).
8. Talbott S. The Brookings Institution: how a think tanks works Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).

References

1. Abelson D. *Think tanks and U.S. foreign policy: an historical view* (Think tanks and U.S. foreign policy: an historical view) Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).
2. Abelson D., Carberry C. *Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States* (Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States) Available at: http://www.medientheorie.com/doc/abelson_think_tanks_in_canada.pdf (accessed 07.10.2016).
3. Boucher S. *Europe and its think tanks; a promise to be fulfilled* (Europe and its think tanks; a promise to be fulfilled) Available at: http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher_2006_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf (accessed 07.10.2016).
4. Haas R. *Think tanks and U.S. foreign policy: a policy-makers perspective* (Think tanks and U.S. foreign policy: a policy-makers perspective) Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).
5. McGann J. *Think tanks and the transnationalization of foreign policy* (Think tanks and the transnationalization of foreign policy) Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).
6. Mc Gann, James G. *Global Go To Think Tank Index Report. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports* (Global Go To Think Tank Index Report. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports). Paper 10, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program University of Pennsylvania, Philadelphia, 2016. 172 p.
7. Medhora R., Boer J. *The rise and influence of the foreign policy think tank. A look at the contributions made by think tanks, the link between their reach and country's standing in global affairs and their future* (The rise and influence of the foreign policy think tank. A look at the contributions made by think tanks, the link between their reach and country's standing in global affairs and their future) Available at: <https://www.opencanada.org/features/rise-and-influence-foreign-policy-think-tank/> (accessed 07.10.2016).
8. Talbott S. *The Brookings Institution: how a think tanks works* (The Brookings Institution: how a think tanks works) Available at: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/1102_RoleThinkTanks.pdf (accessed 07.10.2016).

Коротко об авторе

Briefly about the author

Журбей Евгений Викторович, канд. ист. наук, доцент кафедры «Тихоокеанская Азия», Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия. Область научных интересов: политические институты, внешняя политика, внешнеполитический процесс, мировая политика и международные отношения, аналитические центры, американистика
zhurbey.ev@dvfu.ru

Evgeny Zhurbey, candidate of historical sciences, associate professor, Pacific Asia department, Far East Federal University, Vladivostok, Russia. Sphere of scientific interests: political institutions, foreign policy, foreign policy process, global politics and international relations, think tanks, American Studies

Образец цитирования

Журбей Е. В. «Мозговые центры» и внешняя политика Канады: история вопроса // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 1. С. 82–93.

DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-1-82-93

Zhurbey E. V. «Think tanks» and Canadian foreign policy: historical review // Transbaikal State University Journal, 2017, vol. 23, no. 1, pp. 82–93.

Дата поступления статьи: 25.11.2016 г.

Дата опубликования статьи: 31.01.2017 г.

