

УДК 303.8

*Журбей Е.В.
Zhurbey E.V.*

Мозговые центры и внешнеполитический процесс Канады: современное состояние и перспективы

"Think tanks" and the foreign policy process in Canada:
Current Status and Prospects

Цель исследования заключается в том, чтобы оценить состояние экспертного сообщества Канады и его влияние на внешнеполитический процесс этой североамериканской страны, а также сформулировать проблемы на пути их эволюции. Возрастающее влияние исследовательских центров, институтов в области внешней политики заставляют обратиться к общности и специфике «мозговых центров» Канады и их зарубежных аналогов. В статье рассматривается организация, специфика деятельности и каналы влияния на проводимую канадским руководством внешнюю политику.

Ключевые слова: *мозговые центры, исследовательские институты, внешняя политика, внешнеполитический процесс, общественная дипломатия*



The purpose of the study is to assess the state of the expert community in Canada and its impact on the foreign policy process of the North American country, as well as to formulate the problem on the way of their evolution. The increasing influence of research centers and institutes in foreign policy makes appeal to generality and specificity of «think tanks» centers of Canada and their foreign counterparts. The article reviewed in detail the organization, the specificity of activities and the channels of influence on the foreign policy ongoing the Canadian leadership's.

Key words: *think tanks, research institutes, foreign policy, foreign policy process, public diplomacy*

Доминирующей тенденцией на протяжении второй половины XX в. и начала XXI в. явился рост числа «мозговых центров» (think tanks), своеобразных институтов интеллектуальной поддержки государства по всему миру, выступающих в качества мостов между знанием (научные круги) и властью (политической элитой). На сегодняшний день существует более 6500 мозговых центров, разбросанных по 187 странам мира. В совокупности эти «фабрики мысли» конкурируют за миллиарды долларов ежегодного финансирования и используют десятки тысяч людей в их стремлении к мировому или внутриполитическому влиянию. В условиях нестабильности, простирающейся от Ближнего Востока до Восточной Европы, их советы необходимы политикам, принимающим решения наиболее оперативно, чем когда-либо. Правительства и политические деятели по всему миру сталкиваются с проблемами привлечения качественных экспертных знаний, чтобы иметь возможность принять верное решение. Государственное управление в сфере внутренней

или внешней политики требует понятной, доступной, верифицируемой информации об обществах, которыми управляют политики и чиновники. Они должны также знать об альтернативах и возможных издержках, последствиях принимаемых решений. Обозначенные потребности и вызвали к жизни десятки, сотни исследовательских организаций, т.е. способствовали росту независимой исследовательской сферы деятельности по производству идей, советов, которые в итоге и сформировали мировое экспертное сообщество в рамках действующих и общающихся между собой в условиях глобализации «мозговых центров».

Объектом исследования являются «мозговые центры» Канады, а предметом исследования является вовлеченность «мозговых центров» во внешнеполитический процесс и механизмы инфльтрации соответствующих идей во властных институты Канады. Цель исследования заключается в том, чтобы оценить состояние экспертного сообщества Канады (в лице мозговых центров) и его влияние на внешнеполитический процесс этой североамериканской страны, а также сформулировать проблемы на пути эволюции мозговых центров.

В проведенном исследовании канадские «мозговые центры» рассматриваются с позиций неинституционального, структурно-функционального и системного подходов. Неинституциональный 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, лоббирования 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 аналитических центров в политической системе Канады, но и максимально полно описать набор выполняемых ими функций. Системный подход позволяет изучить аналитический инструментарий негосударственных аналитических центров как совокупность методов и приёмов исследования канадского внешнеполитического процесса. Также автором применялся многофакторный анализ, который был направлен на комплексное изучение внутренних и внешнеполитических факторов, характерных для изучения проблематики взаимодействия аналитических центров и власти.

Проблематика вовлеченности «мозговых» (аналитических) центров в политический (в т.ч. внешнеполитический процесс) является объектом внимания западной и отечественной политической науки.

Наиболее значительный вклад в изучение аналитических центров внесли зарубежные исследователи: Д. Эйбелсон, У. Геллнер, Ф. Каплан, Дж. Макганн, Э. Рич и Р. Уивер, Дж. Смит, Д. Стоун, а также их российские коллеги: Н. Беляева, Т. Виноградова, И. Кобринская, Н. Нарочницкая, А. Сунгуров и др.

Представления об аналитических центрах как субъектах политического процесса, их типологии и функциональном предназначении сформировали работы зарубежных исследователей: У. Данн, Э. Джонсона, П. Диксона, Дж. Смита, Дж. Макганна, К. Уивера, Э. Рич. Эту же проблематику исследователи их российские коллеги: С. Дацюк, Т. Виноградова, Е. Клицунова, В. Филишова, Ф. Войтоловский и др.

Оценке влияния аналитических центров на внутривластный и внешнеполитический процесс посвящены работы таких исследователей, как Д. Эйбелсона, Э. Рича и К. Уивера, Х. Уоллэка, Д. Харта, С. Тримбэ-та, П. Хайэса и др.

Сравнительному анализу аналитических центров нескольких стран посвящены работы Д. Эйбелсона, Р. Страйка, Р. Ранквита, Д. Стоуна, Дж. Макганна и др.

Отдельно необходимо отметить исследования профессора политологии в университете Западного Онтарио Данальда Э. Эйбелсона. Его работы представляют особую ценность для нашего исследования, так как посвящены деятельности аналитических центров в Канаде, а также участию подобных центров во внешнеполитическом процессе государства.

Композиционно исследование состоит из нескольких разделов. Первый раздел посвящён операционализации ключевых для нас определений, таких как «мозговой» (аналитический) центр и внешнеполитических процесс. Не существует единого мнения о том, что из себя представляет мозговой центр, но при этом существуют многочисленные типологии, позволяющие дифференцировать различные типы таких центров, участвующих в принятии внутриполитических и внешнеполитических решений. Второй раздел посвящён специфике внешнеполитического процесса канадского государства. Мы попытаемся определить ключевых участников данного процесса и определим роль мозговых центров в процессе выработки канадским государством собственной внешней политики. В третьем разделе мы остановимся на ключевых (институциональных, экономических, культурных) факторах, которые способствуют или мешают целям и задачам канадских аналитических центров. Критическое изучение практики функционирования аналитических центров в сравнительном контексте (в более ранних исследованиях изучен опыт функционирования подобных центров в Австралии и Новой Зеландии), а также привлекая данные по США, мы можем лучше объяснить, почему аналитические центры в Канаде, имеют, за редким исключением, несравнимо меньшее влияние на внешнеполитический процесс, чем в тех же Соединённых Штатах. В заключительном разделе рассматриваются перспективные меры, действия и изменения, которые в случае их осуществления, могут привести к росту значимости канадского экспертного сообщества в политическом процессе и помогут переломить негативную тенденцию по сокращению численности аналитических центров в целом.

В операционализации понятия «мозговой» (аналитический) центр, мы будем исходить из того факта, что существует большое разнообразие этих центров по всему миру и в Канаде в том числе, и по этой причине учёные особо не утруждают себя в том, чтобы представить исчерпывающее определение. Можно сказать, что учёные сознательно избегают жёсткой операционализации понятия. Они сходятся во мнении, что аналитические центры это некоммерческие, внепартийные организации, занимающиеся изучением публичной (внешней и внутренней) политики, деятельность которых отвечает некому набору критерий. Эти критерии отличают аналитические 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 аналитические центры, наблюдая за практикой взаимоотношений групп интересов (лоббистов) и правительства, несомненно, вбирали в себя наиболее эффективные инструменты воздействия и каналы коммуникации групп интересов, что в итоге размывает институциональные границы, различия между аналитическими центрами и группами интересов.

В своём исследовании мы будем руководствоваться определением «мозгового центра», предложенного профессором Гарвардского универ-

ситета Стивенем Буше. Он сформулировал девять критериев, характеризующих исследовательскую организацию в качестве «мозгового центра»: во-первых, это организация, действующая на постоянной основе; во-вторых, специализирующаяся на производстве общественно значимых решений для сферы политики; в-третьих, благодаря штату сотрудников, посвятивших свой полный рабочий день исследованиям; в-четвёртых, которые в свою очередь производят оригинальные идеи, осуществляя систематический анализ информации и проводят консультации; в-пятых, результаты систематического анализа в виде оригинальных идей доводятся до политиков и общественного мнения; в-шестых, такие организации не несут ответственность за деятельность правительств; в-седьмых, стремятся к независимости от частных интересов и сохраняют свободу в выборе повестки дня в рамках собственных исследований; в-восьмых, основная деятельность не сводится к образованию и выдаче дипломов; в-девятых, в не последнюю очередь их явная или неявная цель заключается в продуцировании общественного блага, в отличие от чисто коммерческих структур [7, р. 2–3].

Аналитические центры отличаются друг от друга не только «ассортиментом» выполняемой работы, которую они производят, но и приоритетными направлениями деятельности и набором привлекаемых инструментов в реализации ключевых целей и задач. Если, например, мозговой центр стремится иметь долгосрочное влияние на формирование целей внешней политики Канады, он может пригласить членов канадского парламента или правительства принять участие в регулярных политических семинарах, а не пытаться достичь этой цели посредством публикаций в СМИ и привлечения иных медийных ресурсов, рассчитанных на массовую аудиторию. И наоборот, если основная цель аналитического центра в том, чтобы помочь сформировать актуальную повестку и провести широкое обсуждение проводимого внешнеполитического курса страны, то центр может придать более высокий приоритет в получении доступа к средствам массовой информации, чем написанию аналитических материалов для депутатов парламента и членов правительства. Иными словами, каждый аналитический центр должен уметь правильно позиционироваться, в условиях усиления конкуренции на рынке идей, должен найти свою определённую нишу. Аналитический центр должен определить свои стратегические цели, которые подходят выбранной целевой аудитории, и определить временные рамки, в рамках которых центр посредством влияния способен достичь поставленных целей. Понимание обозначенных нюансов позволит исследователю объяснить, как и почему аналитические центры осуществляют прямое и косвенное влияние на политический процесс.

Несмотря на то обстоятельство, что аналитические центры Канады, Австралии и Новой Зеландии функционируют в разных организационно-правовых условиях, вместе с тем, они полагаются на схожие стратегии для повышения своего присутствия в политическом поле и принятия политических решений. В дополнение к производству широкого спектра изданий, включая книги, журналы, бюллетени и доклады на конференциях, они проводят форумы и конференции для обсуждения ключевых вопросов политики. Они также поощряют своих учёных для проведения лекций в университетах, политических клубах и других общественных организациях, а когда этого требует необходимость, приглашают их к общественным слушаниям в парламенте страны. За последние десять лет, большинство аналитических центров также создали домашние страницы в Интернете и аккаунты в социальных медиа, чтобы иметь возможность самопродвижения.

В то время как многие из стратегий, аналитических центров видны невооружённым глазом и доступны для возможного анализа, то усилия по укреплению связей с политиками зачастую скрыты от широкой общественности и потенциальных исследователей, так как такие контакты имеют кулуарный характер. В рамках этого направления аналитические центры используют разные каналы коммуникации. Эти каналы могут варьироваться от приглашения политиков посетить семинары о том, как должным образом сформировать необходимую политическую повестку дня, до участия учёных из аналитических центров в работе разного рода правительственных консультативных советов. В дальнейшем мы остановимся на ряде факторов, которые могут способствовать и ограничивать усилия аналитических центров Канады в воплощении этих стратегий в жизнь.

Одним из важнейших признаков суверенного государства является наличие у него определённого, достаточно стабильного и закономерного процесса формирования и осуществления поведения данного государства в сфере международной жизни, что принято называть внешнеполитическим процессом. Единой точки зрения по поводу того, что есть внешнеполитический процесс, как и в случае с операционализацией термина «мозговой центр», нет. Т.А. Алексеева под внешнеполитическим процессом понимает процесс «принятия внешнеполитических решений в условиях определённых ограничений, налагаемых внешней средой и так или иначе осознаваемых акторами, принимающими решения» [1, с. 4]. А.И. Кондратов под *внешнеполитическим процессом государства* понимает «взаимодействие между элементами-субъектами системы внешнеполитических отношений государства, либо внешнеполитическое воздействие государства на объекты его внешнеполитических интересов, осуществляемое во времени и пространстве и приводящее к изменениям в данном государстве и/или в объектах его интересов» [4, с. 154].

Известный отечественный специалист в области теории международных отношений Н.А. Косолапов под внешнеполитическим процессом подразумевает «исторически сложившиеся в стране фактические обычаи и порядок формирования и осуществления её внешней политики со всеми их структурами, процедурами, участниками, особенностями» [5, с. 70]. В более узком смысле под внешнеполитическим процессом следует понимать «технологическую сторону работы органов власти, высшего руководства и обеспечения международного курса государства: прохождение информации и документов; порядок подготовки, обсуждения и принятия решений, внесения изменений в ранее принятые; организацию исполнения и контроля за ними» [5, с. 70]. Именно узкое значение термина внешнеполитический процесс будет определять логику дальнейшего нашего исследования.

Можно выделить следующие особенности внешнеполитического процесса Канады.

Во-первых, высокая степень дифференциации и интеграции внешнеполитического процесса [1, с. 39]. Усложнение процедуры выработки внешнеполитических решений диктует канадскому государству потребность привлекать к этому процессу не только традиционные (МИД, разведка, оборона, финансы), но всё реально заинтересованные и необходимые иные, неполитические структуры, в том числе и «мозговые», аналитические центры. Их представители включаются в состав делегаций и переговорных групп, занимающихся специальными проблемами; такие структуры всё чаще имеют своих представителей и представительства за рубежом.

Во-вторых, партийная политика высоко конкурентна, но отличается наличием общепринятых «правил игры» и поиском общих взглядов

по ключевым внешнеполитическим проблемам, что позволяет решать многие возникающие конфликты в рамках демократических процедур [1, с. 39].

В-третьих, гражданское общество чрезвычайно развито и оказывает существенное влияние на внешнеполитический процесс [1, с. 39–40], что предполагает диалог между государством и гражданским обществом. Государство находится с ним в постоянном диалоге. Аналитические центры активно принимают в нем участие.

В-четвёртых, все ключевые внешнеполитические проблемы широко обсуждаются в обществе. Идёт поиск консенсуса и выработки общенациональных, а не узкогосударственных интересов. Ротация на постоянной основе политической власти заставляет при принятии ключевых внешнеполитических решений учитывать позиции ведущих общественно-политических сил страны.

В-пятых, несмотря на свою относительную малозаметность, аналитические центры оказывают влияние и на канадских политиков. Аналитические центры способствуют выработке оригинальных идей и вариантов политики, предоставляя готовый контингент экспертов для работы в правительстве, предлагая форумы для дискуссий на «высоком» уровне, просвещая население в области международной политики, и помогают официальным органам в посредничестве и урегулировании конфликтов. Данное обстоятельство объясняется высоким статусом социальных наук как дающих «позитивное», «неангажированное» политической позицией знание. При этом важную роль сыграл характерный для англо-саксонской культуры прагматизм, стремление перевести все сложные социально-политические проблемы в технологическое русло [1, с. 41].

Схема внешнеполитического процесса, в общем, её виде, повторяет организационно-политическую структуру канадского государства, но выделяет из его устройства только те элементы, которые связаны с формированием и осуществлением внешней политики. Главную часть процесса образует сектор высшей власти, в котором непосредственно принимаются внешнеполитические решения. Этот центр сосредоточен в Кабинете министров Канады, который является высшим органом исполнительной власти страны. Главой кабинета министров является премьер-министр. Как и во многих других уложениях, определяющих роль тех или иных государственных деятелей Канады, обязанности премьер-министра страны не имеют законодательного описания и во многом определяются традициями или конвенциями. Специфической особенностью канадской правовой системы является очень большая роль общего права, т.е. традиций, и конвенций. Конвенции – это правила и обычаи, которые не имеют законной силы, но считаются абсолютно необходимыми в работе правительства. В связи со специфической правовой структурой в канадской политической системе достаточно трудно дифференцировать формальные и неформальные институты.

Положение премьер-министра в среде прочих членов Палаты общин описывается принципом «Первый среди равных». Занимая высшую административную должность, премьер-министр, тем не менее, обязан придерживаться решений Кабинета министров. Прерогатива формирования внешней политики государства лежит на Кабинете министров и его главе.

К Кабинету министров примыкает костяк ведомств, постоянно участвующих в определении внешней политики государства: министерства иностранных дел и международной торговли, национальной обороны и иные заинтересованные ведомства. При этом, органы исполнительной власти Канады в вопросах внешней политики действуют не произвольно, а в рамках своих конституционных полномочий и конкретных от-

ношений с законодательной властью, которая, в свою очередь, открыта для влияния на неё в установленном законом порядке политических партий, аналитических центров, групп интересов и широкой канадской общественности в целом. Стержень внешнеполитического процесса обращён вовнутрь канадского общества, вбирая из него через систему формальных и неформальных связей интересы, представления, кадры, поддержку, ресурсы.

Внешняя политика Канады разрабатывается и формулируется ограниченным числом специалистов-профессионалов. Численность этих специалистов явно больше узкого круга лиц принимающих решения. Эти специалисты в области внешней политики ассоциированы каждый со своим министерством или ведомством, что уже вносит в их среду некое разнообразие интересов, взглядов, подходов. Канадская демократия эффективно преодолевает противоречие между, с одной стороны, требованиями максимально высокого профессионализма в сфере разработки и принятия внешнеполитического решения, а с другой – императивами сохранения и укрепления и в этой сфере демократических начал. Обозначенное противоречие преодолевается вовлечением во внешнеполитический процесс многочисленных заинтересованных (групп интересов, общественных организаций, аналитических центров и др.). Канадская демократия инициирует и поддерживает необходимые внутривнутриполитические дискуссии и борьбу по вопросам внешней политики в парламенте, партиях, среди специалистов науки и практики, в общественных движениях и иных социальных структурах.

Существует достаточное количество механизмов «обогащения» внешнеполитического процесса. От механизма традиционных выборов, которые на системной периодической основе вымывают из политической элиты одних людей и группы, приводя им на смену других. Случай же с привлечением «мозговых центров», скорее всего, подпадает под вариант традиционной, но развитой социальной мобильности, которая дополняется механизмом «вращающейся двери». Социальная мобильность ведёт к периодическому обновлению всех элит, социальных групп, структур государственного управления, образования, науки, а механизм «вращающейся двери» позволяет сотрудникам мозговых центров быть той институциональной средой, попадая в которую покинувшие свои посты должностные лица могут применять накопленный ими на государственной службе опыт и при этом продолжать оставаться участниками дебатов по актуальным вопросам внешней политики. В этой связи любой долговременный внешнеполитический курс, проводимый руководством канадского государства, не может не иметь социальной опоры и поддержки внутри страны, в том числе и со стороны интеллектуальной элиты, которая концентрируется в аналитических центрах.

В чем же заключаются функции аналитических центров, и почему они могут быть более эффективными в своей деятельности, чем государственные структуры?

Независимо от своей структуры аналитические центры Канады выполняют один и тот же набор ключевых функций, который выполняют их «собратья» в Австралии, Новой Зеландии или США [8]:

- ◆ проведение исследований и анализа политических, экономических и иных проблем;
- ◆ консалтинг по актуальным вопросам внутренней и внешней политики;
- ◆ оценка правительственных программ;
- ◆ толкование политики для СМИ, что облегчает понимание и поддержку политических инициатив общественностью;

- ◆ содействие построению «тематических сетей», вовлекающих разнообразный набор действующих лиц, которые встречаются специально по конкретному политическому вопросу или проблеме;

- ◆ поставка кадров на ключевые должности в организации власти.

Аналитические центры, по мнению Дж. Макганна, имеет ряд явных преимуществ перед государственными структурами[8]:

- ◆ лучше, чем правительственные учреждения, умеют распространять актуальные результаты исследований внутри правительства и за его пределами – среди политической элиты, СМИ и общественности;

- ◆ лучше справляются с комплексным характером глобальных политических проблем;

- ◆ лучше умеют собирать и привлекать лиц, заинтересованных в политическом процессе;

- ◆ лучше умеют изучать весь политический процесс – от сбора данных до создания знаний и политики;

- ◆ имеют более полное представление о средствах реализации поставленной цели, чем государственные бюрократии, которые бывают внутренне раздроблены по департаментам и областям специализации;

- ◆ более склонны ставить политические задачи в новой конфигурации, тогда как бюрократия процветает в максимально безопасном режиме стандартных рабочих процедур;

- ◆ более эффективно ориентированы на будущее, чем государственные научные сотрудники, которые работают в таких условиях, что порывы к созидательному разрушению редко вознаграждаются;

- ◆ лучше умеют содействовать сотрудничеству между различными группами исследователей ради общей цели. Поскольку не имеют постоянной заинтересованности в одной сфере.

Исторические и политические традиции в Канаде отличаются от присущих другим странам (например, Соединённым Штатам), и хотя каждая страна имеет собственный специфический набор политических проблем и потребностей, из канадского опыта всё же можно извлечь ряд полезных уроков. Что же способствует или мешает аналитическим центрам быть активным участником внешнеполитического процесса Канады? Почему аналитические центры в Канаде имеют, за редким исключением, несравнимо меньшее влияние на внешнеполитический процесс, чем в тех же Соединённых Штатах?

Объяснить канадскую специфику нам поможет набор из трёх типов факторов, которые в совокупности или по отдельности способствуют или мешают вовлечению аналитических центров Канады во внешнеполитический процесс.

К первому типу факторов отнесём институциональные факторы. Особенности политической системы Канады прямым образом влияют на вовлеченности аналитических центров в процесс принятия решений. Ключевым институциональным фактором является парламентская форма правления, которая создаёт ряд барьеров для работы аналитических центров. Природа канадского парламентаризма концентрирует принятие внешнеполитических решений исключительно в Кабинете министров, что находится в резком контрасте с американской политической системой, где принцип разделения власти и система сдержек и противовесов сформировали потребность и необходимость децентрализации полномочий по принятию политических решений, в том числе и внешнеполитических.

Ещё одним институциональным фактором является тот факт, что депутаты канадского парламента вынуждены следовать жёсткой 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, а это не способствует формированию спроса на независимую экспертизу.

Несмотря на то, что выше обозначенные факторы препятствуют вовлеченности аналитических центров в процесс принятия решений, 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 позволят им выработать наиболее эффективную политику. Уровень компетенции госслужащих порою является не достаточным, и союз с аналитическими центрами взамен на финансирование их деятельности представляется наиболее перспективным направлением сотрудничества.

Ещё одной институциональной особенностью, способной повысить роль канадских аналитических центров в принятии внешнеполитических решений, является централизованный характер в принятии этих решений и закрытая особенность канадского правительства, что позволяет руководителям центров и экспертам с большей лёгкостью 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, оказывается сделать труднее.

В целом, обозначенные институциональные ограничения в парламентской системе Канады могут быть серьёзными препятствиями для аналитических центров, но они не являются непреодолимыми.

Ко второму типу факторов можно отнести культурные факторы. «Истоки культуры «мозговых центров» в США связаны 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 помощь со стороны частного сектора» [8]. Канадский же опыт отличается от американского. Одним из значительных культурных факторов, которые препятствовали развитию аналитических центров в Канаде, является отсутствие инициатив создания аналитических центров со стороны канадского бизнеса. В США частный сектор выступал в качестве лидера в формировании аналитических центров, которые были ориентированы на предоставление информации и консультаций американскому правительству. В Канаде такие инициативы исходили от самого правительства или от старших государственных служащих. Это различие вытекает из институциональной структуры формы правления в Канаде и США, а также культурного понимания особенностей принятия политических решений. Весьма фрагментарный характер американской политической системы, по мнению Д. Эйбелсона, в сочетании с отсутствием жёсткой партийной дисциплины, создаёт стимулы для частного сектора в формировании политической повестки дня [6, p. 547]. С другой стороны, относительно закрытая парламентская и партийно-управляемая система в Канаде ставит барьеры на пути канадского частного сектора и его вовлеченности в политический процесс страны.

Тенденция к вовлеченности частного сектора в создание аналитических центров в США находит своё отражение в практике американского меценатства, благотворительности, а в Канаде такой практики не было. Вместо этого в Канаде правительство, скорее всего, играло и играет ведущую роль в их развитии и предоставлении средств к существованию. «Канадский культурный контекст обеспечивает различные условия для аналитических центров, в частности, с бюрократической этикой, которая может препятствовать внешним советам. Правительство принимает активное участие в формировании и поддержании центров. Это не значит, что частный сектор является нежелательным, но что он может столкнуться с существенными проблемами преодоления культурного климата и институциональных механизмов для того, чтобы обеспечить значимую роль в политических дебатах» [6, p. 549–550].

К третьему типу факторов относятся экономические факторы. Деятельность аналитических центров требует финансовых ресурсов для проведения таких мероприятий, как научные исследования и лоббирование. 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 аналитические центры делают ставку на повышение собственной репутации и рассматривают себя в качестве важных источников знаний для политической элиты страны. Это включает в себя 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. Для того чтобы успешно проводить эту стратегию, аналитические центры вынуждены искать финансирование из различных источников, в том числе корпоративных и частных пожертвований, благотворительных фондов и государственных контрактов.

Государственные контракты являются весьма весомым источником финансирования для канадских центров, и это обстоятельство создаёт ощутимые трудности для их деятельности. Возможное сокращение государственных расходов может означать конец для многих из этих учреждений. Канадские аналитические центры зависят от правительственных контрактов, которые могут или не могут быть возобновлены, постоянно сталкиваются с неопределённостью при планировании научных исследований. Эта финансовая неопределённость 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 аналитическими 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, аналитические 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 организа-

ции создают ограничения для деятельности этих организаций в ближайшие годы [6, p. 552].

Дальнейшее развитие аналитических центров в Канаде и их роль в процессе формирования внутренней и внешней политики неизбежно будет зависеть от среды их обитания и их способности адаптироваться к изменениям на рынке идей. Что из себя сегодня представляет это рынок, и какие перспективные меры, действия могут привести к росту значимости канадского экспертного сообщества в политическом процессе и помогут переломить негативную тенденцию по сокращению численности аналитических центров в целом?

Ежегодно публикуется рейтинг крупнейших в мире аналитических центров, основанный на экспертном опросе полутора тысяч учёных, политиков, журналистов. Рейтинг учитывает 6846 мозговых центров, которые подвергнуты градации (например, с учётом географического принципа нахождения) [9, p. 30]. Рейтинг представляется в рамках реализации программы «Мозговые центры и Гражданское общество» университета Пенсильвании в США, под руководством американского политолога и крупнейшего специалиста в области аналитических центров Дж. Макганна. География относит Канаду к региону Северная Америка. На долю Северной Америки приходится 28,2 % всех мозговых центров мира, что в числовом значении составляет 1931 центр [9, p. 30]. Из 1931 учённых аналитических центров Северной Америки на долю Канады приходится 99 центров [9, p. 30].

В 175 крупнейших аналитических центров мира (включая центры США) входят два канадских. 17 строчку данного рейтинга занимает «Институт Фрейзера» («Fraser Institute») и 38 строчку занимает «Инновационный центр международного управления» («Center for International Governance Innovation») [9, p. 47–48]. В раздел «Оборона и национальная безопасность» вышли только два этих центра: 66 и 88 место соответственно [9, p. 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 аналитических центров данной категории [9, p. 88], *пропустил вперёд ряд австралийских и даже новозеландских центров.*

Столь незначительное присутствие канадских аналитических центров в мировых рейтингах вызывает беспокойство в канадском экспертном сообществе и констатирует некоторый кризис в их развитии. За последние два-три года в Канаде прекратили свою деятельность, в том числе маститые внешнеполитические институты (например, «Центр Пирсона»).

Заккрытие аналитических центров Канады пришлось на наиболее уязвимое положение для канадского государства. В то время как мировой тенденцией является смещение власти и влияния от государственных структур к частным и некоммерческим организациям (таким как, Google, Фонд Гейтсов и др.), то мировые фабрики мысли наподобие «Института «Института Брукингса» приобретаю больше влияния, чем когда-либо. Молчание неправительственного сектора Канады влечёт за собой серьёзные последствия для международного положения этой североамериканской страны.

Часть исследователей связывают сложившуюся ситуацию с нетерпимостью консервативного правительства С. Харпера к инакомыслию, но большая часть высказывает соображение о том, что проблемы у канадских фабрик мысли возникли задолго до прихода С. Харпера. И связывают эти проблемы с отсутствием должной стратегии в области фандрайзинга и инноваций.

Экономическое, тихое угасание мозговых центров Канады связано с культурой зависимости. В течение многих десятилетий неправительственный сектор Канады жил на государственные средства. Несмотря на неоднократные предупредительные знаки, не в последнюю очередь финансового кризиса 2008 г., многие из аналитических центров не в состоянии были диверсифицировать свои источники дохода или построить прочное частно-государственное партнёрство. При отсутствии стабильного филантропического сектора канадские центры были неспособны адаптироваться к меняющимся условиям.

Другие исследователи считают, что мозговые центры выглядят устаревшими и не предлагают обществу инноваций. Их программы часто сформированы в повестке XX в., находят небольшой спрос в правительственных кругах, и до сих пор канадские центры в полной мере не используют социальные и технологические инновации XX в.

Отсутствие инноваций привело к утечке мозгов. Молодые и перспективные канадские учёные в области национальной безопасности и международной политики покидали Канаду и перебирались в США, Великобританию.

Вместе с тем отметим тот факт, что в Канаде никогда не было «золотого века» аналитических центров, и в связи с этим есть шанс не двигаться назад и не ностальгировать по прошлому, а смело смотреть в будущее. Сегодня то время, когда наиболее адаптированные центры могут генерировать реальное влияние на проводимую политику государства, в том числе и внешнюю политику. Для этого канадское правительство должно создавать благоприятные условия для инновационных неправительственных организаций. Это означает, что политическая власть Канады должна привлекать мозговые центры и создавать каналы для конструктивного обмена идеями, информацией, успешными практиками.

Какие наиболее перспективные направления по стимулированию инноваций среди канадских аналитических центров, занимающихся внешней политикой можно выделить?

Во-первых, аналитические центры Канады должны обрести «новое мышление» и активно привлекать новые технологии. Они должны думать как медиа-компании и действовать как медиа-компании. Социальные медиа сегодня предоставляют новые средства коммуникации и динамические формы просветительской деятельности. ВидеонОВОСТИ цифровых медиа порождают динамическую экосистему медиа-контента. Эра статических веб-сайтов и политических брифингов исчезает. Вместо этого, мозговые центры Канады должны полностью погрузиться в «цифровой разговор». Но чтобы быть эффективными, они должны сделать это приоритетом, и приобрести необходимые навыки.

Во-вторых, мозговые центры могут заимствовать организационные модели из технологического сектора. В мире, где горизонтальный обмен информацией является нормой вертикальная институциональная архитектура многих мозговых центров становится устаревшей. Канадские мозговые центры должны создавать более инновационные и динамические среды, которые поддерживают принятие рисков и новых идей. Канадские мозговые центры могут начать экспериментировать с новыми формами организации (активно привлекать различные технологические стартапы).

В-третьих, мозговые центры должны начать сотрудничество друг с другом. Вступая в мелкую конкуренцию между собой, канадские центры упускают из виду главные повестки дня. Но преодолеть это можно только после понимания того, что более тесное сотрудничество между аналитическими центрами принесёт больше дивидендов. Партнёрство с

аналогичными институтами и за пределами Канады будет играть ключевую роль.

В-четвёртых, мозговые центры должны выйти за рамки простого написания аналитики для власти. Сегодня политики, дипломаты и лидеры бизнеса не хотят пробираться через горы аналитических отчётов мозговых центров. Сотрудники министерств и ведомств имеют доступ к интернету. Лица, принимающие решения, имеют свободный доступ к информации. Они более склонны читать твиты, чем бумаги. Даже крупные международные организации из всех сил «кричат», чтобы быть услышанными. Всемирный банк, например, выпускает, по меньшей мере, один большой доклад каждый год. И всё же последние исследования установили, что 87 % своих собственных выводов никогда не цитируется, а 31 % создаваемого контента ни разу не скачивается с сайта организации. То же самое верно и для большинства других аналитических центров. По данным «Фонда Карнеги» слабость большинства мозговых центров в том, что, 95 % создаваемого продукта не доходят до целевой аудитории и их никто не использует. Канадские мозговые центры должны стать экспериментальными, в идеях, методах и моделях финансирования, если они собираются занять место среди лучших центров мира.

В-пятых, канадские внешнеполитические аналитические центры должны обрести международный статус. Зачастую Канаду рассматривают в качестве заднего двора США. Если Канада желает принимать активное участие в международной дискуссии, то канадские фабрики мысли должны инициировать новые идеи, а не просто реагировать на них. Это означает, что канадское экспертное сообщество должно выйти за рамки подготовки докладов на основе вторичной информации. Так же канадские аналитические центры не могут ограничивать себя исключительно внутренними приоритетами страны, но они должны начать работать с глобальными сетями и прогнозировать ключевые тренды современной эпохи.



Литература

1. Алексеева Т.А., Казанцев А.А. Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ: Учеб. пособие для студентов вузов / Т.А. Алексеева, А.А. Казанцев. М.: Аспект Пресс, 2012. 223 с.

2. Журбей Е.В. «Мозговые центры» и внешняя политика Австралийского Союза: история вопроса // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2011. № 4. С.101–113.

3. Журбей Е.В. «Мозговые центры» и внешняя политика Новой Зеландии: история вопроса // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2012. № 2. С. 76–85.

4. Кондратов А.И. Внешнеполитическая деятельность государства в международно-политическом процессе // Вестник МГИМО Университета. 2011. № 2. С. 151–156.

5. Косолапов Н. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 3. С. 64–73.

6. Abelson D., Carberry C. Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States // Canadian Journal of Political Science. 1998. 31 (3) P. 525–555.

7. Boucher, Stephen, et al., Europe and its think tanks; a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialized in European policy issues in the enlarged European Union. Studies and Research. № 35. Paris: Notre Europe, 2004

8. Mc Gann. Think Tanks and the transnationalization of foreign policy // [Электронный ресурс]. URL <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/iipe/pj73mcgann.htm> (дата обращения 01.10.2016 г.).

9. Mc Gann, James G., 2015 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.

Транслитерация по ГОСТ 7.79–2000 Система Б

1. Alekseeva T.A., Kazantsev A.A. Vneshnepoliticheskij protsess. Sravnitel'nyj analiz: Ucheb. posobie dlya studentov vuzov / T.A. Alekseeva, A.A. Kazantsev. M.: Aspekt Press, 2012. 223 s.

2. ZHurbej E.V. «Mozgovye tsenry» i vneshnyaya politika Avstralijskogo Soyuza: istoriya voprosa // Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya. 2011. № 4. S.101–113.

3. ZHurbej E.V. «Mozgovye tsenry» i vneshnyaya politika Novoj Zelandii: istoriya voprosa // Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya. 2012. № 2. S. 76–85.

4. Kondratov A.I. Vneshnepoliticheskaya deyatelnost' gosudarstva v mezhdunarodno-politicheskom protsesse // Vestnik MGIMO Universiteta. 2011. № 2. S. 151–156.

5. Kosolapov N. Vneshnyaya politika i vneshnepoliticheskij protsess sub"ektov mezhdunarodnykh otnoshenij // Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 1999. № 3. S. 64–73.

6. Abelson D., Carberry C. Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States // Canadian Journal of Political Science. 1998. 31 (3) P. 525–555.

7. Boucher, Stephen, et al., Europe and its think tanks; a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialized in European policy issues in the enlarged European Union. Studies and Research. № 35. Paris: Notre Europe, 2004

8. Mc Gann. Think Tanks and the transnationalization of foreign policy // [Электронный ресурс]. URL <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/iipe/pj73mcgann.htm> (дата обращения 01.10.2016 г.).

9. Mc Gann, James G., 2015 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.