АНАЛИТИКИ ИЛИ КОММЕНТАТОРЫ? РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ» В ПОДГОТОВКЕ САНКЦИЙ ЕС ПРОТИВ РОССИИ*

АНАСТАСИЯ НЕВСКАЯ

Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН,
Москва, Россия

Резюме

Одна из наиболее примечательных характеристик современной мировой политики — всё ускоряющийся темп изменения и усложнения обстановки и принятия решений. В этих условиях возрастает ценность научно обоснованной политической экспертизы, выработки стратегических планов, а также экономического и политического прогнозирования. Введение Европейским Союзом санкций против России и её ответные меры демонстрируют интересный в научном плане пример международно-политической ситуации с настолько тесно переплетёнными политической и экономической составляющими, когда взвешенная реакция потребовала максимально профессиональной и компетентной проработки принимавшихся обеими сторонами решений. В этой связи полезным представляется анализ степени влияния источников политической экспертизы («мозговых центров» стран ЕС) на принятие реальных политических решений.

В статье рассмотрены основные подходы к интерпретации феномена «мозговых центров», оценке их эффективности и влиятельности. Детально анализируются каналы воздействия аналитических институтов на реальную политику, даётся оценка каждого из каналов по ряду параметров. Представлен обзор структуры «мозговых центров» стран ЕС по типам и заявленным целям. Продемонстрировано, что большинство рассматриваемых учреждений стремятся в том или ином виде оказывать влияние на политическую жизнь. На основании анализа публикаций 20 «мозговых центров» из 10 стран ЕС, касающихся «санкционных войн» между Россией и ЕС, автор выделила ключевые общие черты всех проанализированных материалов и провела их категоризацию. Согласно полученным данным, ключевым фактором, влияющим на содержание публикаций «мозговых центров», является идеологическая ориентация страны их базирования.

Согласно заключению автора, «мозговые центры» стран ЕС в текущий исторический момент не способны в полной мере мобилизовать интеллектуальные ресурсы в экстраординарной ситуации с тем, чтобы предложить нетривиальное решение проблем и дать краткосрочный прогноз развития событий, а их заключения зачастую обусловлены идеологической подоплёкой и не оказывают заметного воздействия на процесс принятия политических решений.

Ключевые слова:

Россия; ЕС; «мозговые центры»; война санкций; принятие политических решений; политическое влияние.

*Статья подготовлена в рамках гранта Российского научного фонда (проект №15-18-30069 «Кризис миропорядка — ответы экспертного сообщества») в Институте мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук.

Дата поступления рукописи в редакцию: 21.01.2016

Дата принятия к публикации: 25.11.2018

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: A.nevskaya@hotmail.com

Европейский Союз (ЕС) — одна из наиболее сложных политических систем в мире, декларирующих систематическую ориентацию в процессе принятия решений на профессиональную прикладную экспертизу возможных вариантов своего поведения. Вместе с тем в отличие от другого крупного международного игрока — США — ЕС до недавнего времени не имел традиции привлечения аналитических институтов в помощь политикам.

В настоящем исследовании поставлена и решается задача определить, какова степень влияния позиции «мозговых центров» в ЕС на принятие важных внешнеполитических решений. В качестве кейса избрано введение Европейским Союзом санкций против России в 2014 г. как пример резонансного политического решения, принятого в довольно сжатые сроки. Исследование дополняет существующую литературу по теории функционирования экспертных структур в той её части, которая рассматривает каналы и механизмы влияния аналитических центров на центры принятия решений, а также особенности экспертизы, проводимой в сжатые сроки. С практической точки зрения исследование ставит вопрос о факторах, определяющих содержание экспертных оценок, производимых аналитическими структурами в странах ЕС. В качестве метода исследования избран содержательный анализ текстов публикаций 20 «мозговых центров» из 10 стран Европейского Союза, их выводы классифицированы и сопоставлены с реальными решениями ЕС по санкциям против России, принимавшимися с марта по декабрь 2014 года. В разделе 1 представлен обзор литературы по теме деятельности «мозговых центров»; в разделе 2 рассмотрены основные каналы влияния аналитических структур на источники принятия решений; раздел 3 содержит карту рынка «мозговых центров» ЕС; в разделе 4 изложены эмпирические данные исследования; раздел 5 содержит аналитическое обсуждение полученных результатов.

1

Анализ эволюции форм и особенностей «мозговых центров» развитых стран позволяет выделить два основных периода в их развитии. На протяжении большей части XX столетия эти организации, будучи немногочисленными и полагаясь в значительной степени на исследователей с университетским опытом, занимали максимально независимую позицию и тщательно подчёркивали свой беспристрастный подход к анализу политических процессов. С начала 1990-х годов практики их деятельности стали меняться. Наряду с резким ростом числа организаций, занимающихся политической, экономической, социологической и прочими видами экспертизы, стала чётко просматриваться их привязка к тем или иным политическим силам и идеологическим течениям. Всё более распространённой стала практика «адвокации», то есть обоснования и защиты уже имеющейся точки зрения по некоторому вопросу общественной дискуссии.

В результате преобладающие в западной науке подходы к изучению «мозговых центров» практически не рассматривают их в качестве независимых, беспристрастных институтов, осуществляющих объективный анализ событий и прогнозирование их развития. В них доминируют две альтернативные теоретические концепции — теория элит и плюралистическая теория. Причём обе рассматривают «мозговые центры» и их ведущих сотрудников как агентов, тесно связанных с властвующим классом. В частности, теория элит, разрабатывавшаяся В. Домхофом, Т. Даем и другими авторами, представляет политическую систему государства как группу людей и организаций, объединённых общими интересами [Domhoff 2001; Dye 2002]. Аналитические центры воспринимаются в рамках этого подхода как составная часть истеблишмента, имеющего все рычаги влияния на принятие решений. Воздействие же на политический процесс извне представителями теории элит практически исключается.

Плюралистическая теория, в свою очередь, допускает конкуренцию различных

институтов (экологических организаций, профсоюзов, «мозговых центров») за доступ к рычагам принятия решений. Тем не менее её сторонники полагают, что тесные связи с источниками принятия решений практически всегда являются атрибутом «мозговых центров» [Truman 1951; Dahl 1967].

В свою очередь, Д. Абельсон обращает внимание на необходимость рассматривать аналитические институты каждой страны в контексте её политической системы, традиций и менталитета [Abelson 2007: 9]. Российский исследователь Н.А. Косолапов, анализируя феномен внешнеполитического общественного сознания, подчеркивает важность учёта и оценки «возможных в будущем движений сознания» при составлении политических прогнозов и рекомендаций [Косолапов 2002: 219].

Отечественным научным сообществом аналитические центры ещё с советских времён рассматривались в основном в контексте опыта США. Причём приоритетное внимание уделялось идеологическому компоненту их работы [Кобринская 1986]. В то же время в публикациях российских авторов, посвящённых американским «мозговым центрам», рассматриваются и источники их финансирования, и природа связей заказчика и исполнителя исследований [Истомин 2010]. В контексте последнего вопроса в работах Т. Шаклеиной акцентируется роль системы «вращающихся дверей», то есть постоянного обмена кадрами между аналитическими институтами и государственными учреждениями в США [Шаклеина 2002: 238]. В значительной мере обобщить позиции российских исследователей относительно современного состояния аналитических центров США удалось Ф. Войтоловскому. Он указывает на то, что их главной функцией выступает «стратегическое целеполагание, основанное на определённых представлениях о желаемых социально-экономических и политических результатах» [Войтоловский 2006].

Учитывая существующий разброс мнений о сущности «мозговых центров», не просто сформулировать его определение. Общим для большинства исследователей

выступает признание в качестве основных признаков этого феномена его относительной независимости, а также стремление максимально широко распространять свои идеи и результаты исследований с целью воздействия в конечном счёте на процесс обсуждения и принятия политических решений. В этом смысле удачным кажется определение, данное одним из наиболее видных американских специалистов, Э. Ричем: «независимые, не основанные на чьих-либо интересах некоммерческие организации, которые проводят экспертизу и основываются на её результатах с целью оказать влияние на процесс принятия политических решений» [Rich 2005: 327]. Исследователь подчёркивает, что в политической борьбе они предстают «агрессивными» институтами, активно стремящимися распространить свои идеи и результаты экспертизы среди максимально широкой аудитории. Существенное уточнение понимания «мозговых центров» даёт С. Бушер и возглавляемая им группа исследователей, указывая, что к их числу относятся только такие организации, которые не несут ответственности за принимаемые (пусть даже и предложенные ими самими) политические решения [Europe and its think tanks: 2].

В настоящей работе мы будем придерживаться определения Э. Рича как наиболее универсального, с учётом приведённого выше уточнения, а также того понимания, что степень независимости аналитических институтов от органов принятия решений может существенно разниться.

2

Произошедший в 1990-х годах сдвиг в организации аналитических институтов не мог не сказаться на формах их активности. Многие исследователи отмечают [Urritia 2013; McNutt, Marchildon 2009], что всё чаще «мозговые центры» отдают предпочтение малым формам публикаций, делая акцент на прямом общении со СМИ и представителями государственных структур. Можно выделить следующие основные каналы, используемые экспертными организациями для распространения своих

идей и воздействия на принятие политических решений.

(1) Участие в дискуссии по долгосрочным фундаментальным проблемам общественного развития. Происходит в основном посредством публикации результатов исследований в специализированной исследовательской литературе, издания монографий и коллективных трудов. Эта форма воздействия максимально опосредованна, а потому оценить её эффективность затруднительно. Тем не менее значение данного канала для аналитического института достаточно велико в долгосрочной перспективе, так как она способствует формированию экспертной репутации и политического веса.

(2) Взаимодействие со СМИ. Наиболее заметная и популярная форма внешней коммуникации большинства «мозговых центров». Реализуется как в формате прямого общения (экспертные комментарии статей, выступления в теле- и радиопрограммах), так и непрямого воздействия (большинство журналистов, освещающих и анализирующих политические события, основывают свои выводы на публикациях экспертов, не обращая к ним напрямую; далее эти идеи в несколько видоизменённом состоянии попадают в информационное поле и становятся частью политической повестки дня). Конкуренция между аналитическими институтами за доступ к этому средству распространения идей постоянно нарастает [Chafuen 2013]. Подобное соревнование побуждает экспертов уделять растущее внимание текущим, сиюминутным вопросам, меньше концентрируясь на долгосрочных задачах и упуская возможность формировать будущую повестку дня.

(3) Участие в экспертных мероприятиях и проектах, проводимых официальными органами или неправительственными учреждениями с участием представителей правительственных агентств. Этот канал *a priori* применяется весьма ограниченно. Его использование, как и в случае прямого общения с представителями власти (см. пункт ниже), чаще всего связано с решением конкретных вопросов и, с одной стороны, с высокой долей вероятности по-

зволяет воплотить аналитические наработки МЦ в жизнь, а с другой — имеет мало общего с формированием долгосрочной повестки дня.

(4) Прямое общение с представителями государственных органов, консультирование *ad hoc*. Этот канал проследить труднее всего. Он не предполагает репутационных и рекламных эффектов для «мозгового центра», однако предоставляет значительные возможности по влиянию на проводимую политику хотя бы потому, что даёт гарантию, что мнение эксперта будет услышано.

Несмотря на наличие множественных каналов для включения экспертных организаций в политический процесс, вопрос о пределах возможностей «мозговых центров» остаётся в зарубежной литературе дискуссионным. В частности, Дж. Кингдон утверждает, что аналитическим институтам не под силу напрямую влиять на принятие решений на государственном уровне. Между тем иницируемые ими дискуссии определяют «границы приемлемого» и формируют интеллектуальную повестку дня [Kingdon 2003].

Один из крупнейших западных исследователей деятельности «мозговых центров», Д. Абельсон, также указывает на трудности в оценке степени влияния экспертов на государственную политику: «Мы не можем заключить, что “мозговые центры” могут оказывать влияние, например, в 20% или 50% случаев. Мы даже не можем достоверно определить, насколько велико было влияние отдельных институтов в определённый момент политических дебатов или на кого именно они оказали влияние. В лучшем случае мы можем понять, ... насколько релевантны были их выступления» [Abelson 2009: 164].

Для сопоставления рассмотренных каналов воздействия «мозговых центров» на политические решения их основные характеристики могут быть представлены в формате таблицы (табл. 1).

Помимо перечисленных каналов воздействия «мозговых центров» на политический процесс и общественную дискуссию, существуют и иные, не столь универсальные. Например, в ряде стран аналитиче-

Таблица 1
Каналы воздействия МЦ на политические решения

Канал	Характер рассматриваемых вопросов	Простота доступа	Бенефициары
Участие в академической дискуссии	Долго- и среднесрочные	Ограничивается лишь качеством работ	Сами «мозговые центры»
Общение со СМИ	Текущие, краткосрочные	Средняя конкуренция за доступ	СМИ, широкая общественность
Участие в специальных семинарах/проектах/, экспертных группах	Кратко- и среднесрочные	Высокая конкуренция за доступ	Экспертное сообщество, чиновники (реже)
Прямое общение с источниками принятия решений	Текущие	Крайне высокая конкуренция за доступ	Источник принятия решений

Источник: составлено автором.

ские институты выступают источниками кадров для государственных органов, обеспечивая тем самым проведение своих идей в жизнь [Кочетков, Супян 2010: 63].

Далее мы рассмотрим, какие каналы преимущественно использовались «мозговыми центрами» ЕС для транслирования своей позиции относительно введения санкций против России, и попробуем сделать вывод о том, какие из каналов были задействованы в той ситуации.

З

Для стран Европейского Союза «мозговые центры» — явление относительно новое. Роль этих организаций в процессе

принятия политических решений в Европе заметно уступает той, которую они играют в США. Не случайно большая часть исследований, посвящённых аналитическим институтам, опираются на эмпирический материал Соединённых Штатов или Канады. Вместе с тем в конце 1990-х — начале 2000-х годов возникла «мода» на аналитические институты, и их число, а также присутствие в медиасреде стран ЕС значительно возросло [Sherrington 2000].

Сегодня большинство европейских «мозговых центров» характеризуется устойчивой идеологической ориентацией. Она прослеживается в заявляемых ими институциональных целях (рис. 1).

Рисунок 1
Миссии «мозговых центров» из стран ЕС

Источник: [Europe and its Think Tanks 2004: 22].

Непосредственно в стремлении влиять на политические решения как в основной своей миссии «признаётся» только четверть «мозговых центров». В то же время такие цели, как поддержка отдельных политиков или процесса евроинтеграции, также имеют непосредственное отношение к политическому творчеству. Таким образом, порядка 60% аналитических институтов стран ЕС видят своей непосредственной задачей формирование политического курса на национальном или наднациональном уровнях.

Для выявления того, насколько реализуются заявленные цели «мозговых центров», в данной статье рассматриваются их рекомендации в контексте санкционной политики ЕС на российском направлении. Введение экономических ограничений в отношении одного из крупнейших партнёров потребовало от участников европейской интеграции поиска нестандартных решений – ситуация, способствующая активному привлечению к выработке политики аналитических институтов.

Для анализа были отобраны публикации экспертных организаций ЕС, занимавших высокие позиции в рейтинге Пенсильванского университета «Global Go To Think Tanks 2014» [McGann 2014]. Это исследование характеризуется признанной методологией оценивания «мозговых центров». Для обеспечения репрезентативности были выбраны не только крупнейшие аналитические институты, занимающие верхние строчки рейтинга, но и организации, представляющие страны, наиболее заинтересованные в отношениях с Россией (Финляндия, страны Балтии) или имеющие устоявшуюся ориентацию в отношении неё (дружественную – Греция; недружественную – Польша и относительно нейтральную – Дания). При этом из рассмотрения исключались центры, в фокус которых не входят внешнеэкономические связи ЕС (например, занимавший в 2014 г. 3-е место в рейтинге Стокгольмский институт проблем исследования мира).

Таким образом, были проанализированы материалы 20 аналитических институтов из

10 государств–членов ЕС, касающиеся санкций против России и её ответных мер. Для изучения отбирались все публикации, содержащие слово «санкции» и имеющие отношение к рассматриваемой теме.

4

Результаты исследования публикаций европейских аналитических институтов систематизированы в табл. 2. Поскольку большинство «мозговых центров» (в том числе и не декларирующие свою идеологическую ориентацию) характеризуются устоявшейся линией интерпретации ситуации в своих материалах, резюмирование их основного содержания не представляет значительной сложности. В то же время большинство рассмотренных публикаций сочетают сложную структуру и комплексный характер основной идеи, которая не может быть выражена одним словом или словосочетанием, а должна быть вычленена в ходе внимательного изучения всего текста. Подобная особенность затрудняет проведение количественного контент-анализа и снижает достоверность его результатов. Ряд комментариев на актуальную тематику презентуется «мозговыми центрами» в аудио- или видеоформате, что также затрудняет включение их в базу количественного контент-анализа. Таким образом, качественный анализ материалов с последующим резюмированием представляются наиболее надёжным способом исследования.

Оценить степень воздействия высказываемых представителями «мозговых центров» предложений на политические решения представляется возможным, сопоставив их содержание и время публикации с принятием конкретных шагов политиками государств–членов ЕС (табл. 3). В частности, до принятия первого пакета санкций (6 марта 2014 г.) в отношении России не было подготовлено сколько-нибудь заметных работ, комментариев, прогнозов по этой тематике. Следовательно, позиция экспертов если и учитывалась, то только в рамках кулуарных консультаций. Последовавшее за этим расширение санкцион-

Таблица 2

Публикации ведущих «мозговых центров» ЕС по вопросам санкционной политики на российском направлении

Название МЦ	Страна	Источник финансирования	Форма подачи информации	Содержание
European Council on Foreign Relations	Офисы в 7 странах ЕС	Частные инвесторы (Дж. Сорос)	Экспертные комментарии	Санкции должны проводиться максимально последовательно, что гораздо важнее их жёсткости. Санкции помогут Москве убедиться в принципиальности и решимости ЕС
Centre for European policy studies	Бельгия	Еврокомиссия, частные организации, членские взносы	Рабочие документы, статьи, семинары	Оперативно отреагировали на введение санкций. Эксперты призывают к более жёстким мерам, основанным, однако, на тщательном макроэкономическом анализе, более быстрому реагированию и постоянному мониторингу эффективности санкций
European policy centre	Бельгия	Членские взносы, частные заказы, поддержка негосударственного фонда The King Baudouin Foundation	Аналитические статьи	Одна из первых попыток комплексно проанализировать механизм санкций (предпринята уже в марте 2014 г.) и прогнозировать последствия их введения. Исследователи приходят к выводу, что роль санкций велика и продолжит возрастать. Санкции являются способом для ЕС «показать зубы» во внешней политике. Подчёркиваются разногласия между странами—членами ЕС относительно масштаба и глубины потенциальных санкций, а также указывается на отсутствие единства относительно целей политики санкций
Centre for European Reform	Великобритания	Частный бизнес	Аналитические статьи	Санкции являются адекватным ответом на поведение России по отношению к Украине, явно негативно влияют на российскую экономику и в значительно меньшей степени вредят экономике стран ЕС. Санкции должны быть усилены и дополнены
Open Europe	Великобритания	Британский бизнес и партия консерваторов	Аналитические статьи	Негативные последствия санкций против РФ малозаметны для Великобритании, так как доля России во внешнеэкономических связях незначительна
Chatam House	Великобритания	Бюджетные средства, частные пожертвования	Семинары, экспертные комментарии, аналитические статьи	Констатируется нехватка экспертизы по российскому направлению. Говорится о необходимости «дать отпор» России и одновременно подчёркивается, что санкции не окажут должного воздействия
Bertelsmann Foundation	Германия	Частный капитал	Пресс-релизы, аналитические доклады	Анализируются данные соцопросов населения относительно политики санкций. Подчёркивается, что население Германии негативно относится к эскалации санкций, и это свидетельствует о росте независимости от американского внешнеполитического курса

Название МЦ	Страна	Источник финансирования	Форма подачи информации	Содержание
The German Council on Foreign Relations (DGAP)	Германия	Средства немецкого бюджета, членские взносы, международные гранты	Публикации аналитических докладов и статей в ведущих изданиях (напр., Washington Post)	Санкции неэффективны для России как авторитарного государства. Её необходимо вовлекать в общее экономическое пространство с ЕС и странами СНГ. Санкции против целых отраслей российской экономики будут иметь слишком высокую цену для ЕС и Германии
Institute for European Politics	Германия	Частный бизнес	Аналитические статьи	Необходимо применить серьёзные шаги для сдерживания России в свете ситуации на Украине, в частности экономические санкции вплоть до запрета на импорт российских энергоносителей (март 2014 г.)
Hellenic Foundation for European and Foreign policy	Греция	С 2009 г. – только частные заказы, проекты, финансируемые Еврокомиссией и др. зарубежными организациями	Экспертные комментарии, аналитические статьи	Акцент на информационной функции: публикуется большое число документов, связанных с ситуацией на Украине и отношениями с Россией. Высказывания о санкциях сводятся к призывам их скорейшего снятия. Анализ ситуации практически не проводится
The Danish Institute for International Studies	Дания	Средства бюджета, частные взносы	Экспертные комментарии, развёрнутый доклад	Подчёркиваются разногласия между странами ЕС в восприятии целей санкций, особо говорится о роли НАТО в перестройке отношений между Россией и ЕС. Большое внимание уделяется взаимодействию в Арктике, при этом подчёркивается, что необходимо сохранять статус-кво, несмотря на ущемление российских интересов в нефтедобыче на арктическом шельфе
The Istituto Affari Internazionali (IAI)	Италия	Средства итальянского бюджета, членские взносы, международные гранты	Конференции, аналитические доклады института	Дистанцируется от темы санкций. В публикациях подчёркивается, что Россия – неотъемлемая часть решения украинского вопроса, и её интересы в сфере безопасности необходимо учитывать
The Baltic International Centre for Economic Policy Studies	Латвия	Заказы частных компаний, членские взносы	Статьи в научных журналах	Предпринимаются обстоятельные попытки анализа воздействия российских контрсанкций на экономики стран Балтии
Clingendael institute	Нидерланды	Средства бюджета и частных компаний	Семинары, обзоры, комментарии	Дистанцируются от темы санкций. Акцент на том, что сами Нидерланды могут получить благодаря сложившейся ситуации
The Polish Unstitute for International Affairs	Польша	Средства Еврокомиссии, исследовательские контракты	Доклады, аналитические статьи	Подчёркивается безальтернативность политики санкций, а угроза региону со стороны России рассматривается как сама собой разумеющаяся. Высказывая уверенность в необходимости санкций, акцент делают на отношениях внутри Вышеградской группы в связи с этой экстраординарной ситуацией
Center for Social and Economic Research	Польша	Средства ЕС (более 50%), бюджет Польши, частные компании из-за рубежа	Доклады по заказу Европарламента	Призывы усилить санкции против России, привязав их к вопросам несоблюдения прав человека в отношении крымских татар

Название МЦ	Страна	Источник финансирования	Форма подачи информации	Содержание
The Research Institute of the Finnish Economy	Фин-ляндия	Средства бюджета	Доклад, обзоры и прогнозы	Констатируется серьёзный урон, который понесли финские экспортёры в результате российских контрсанкций, а также снижения потребительского спроса в России
The Pan European Institute	Фин-ляндия	Средства бюджета, частные взносы	Семинары с участием специалистов из России	Рассматриваются пути сосуществования в режиме санкций, в частности человеческие обмены, сотрудничество на корпоративном уровне
European Union Institute for Security Studies	Франция	Средства стран—членов ЕС	Аналитические доклады	Подчёркивается ограниченный эффект санкций на российскую экономику и практически полное отсутствие изменений во внешней политике России вследствие санкций. Обосновывается снятие санкций даже без достижения желаемого эффекта
Institut Frances des relations internationales	Франция	Средства французского бюджета, членские взносы, международные гранты	Аналитические доклады	Акцент делается на энергетической взаимозависимости России и ЕС. Подчёркивается базальтернативность России как поставщика энергоносителей. Вопрос о санкциях рассматривается вскользь, однако с акцентом на недопустимости их эскалации

Источник: составлено автором на основе данных сайтов аналитических институтов.

В ходе исследования были проанализированы 97 публикаций 20 центров из 10 стран ЕС. Рассматривались материалы, опубликованные в период с марта по декабрь 2014 г. и имеющие отношение к вопросу введения антироссийских санкций. От каждого центра рассмотрено не менее двух публикаций.

Таблица 3
Санкции ЕС в отношении России

Дата введения	Меры
6 марта 2014 г.	Отмена предстоящего саммита Россия—ЕС, приостановка переговоров о безвизовом режиме и новом базовом соглашении о сотрудничестве
17 марта 2014 г., далее 21 марта, 8 апреля, 12 мая, 12 июля, 29 июля и далее	Опубликован «чёрный список» лиц, которым на полгода был запрещён въезд в ЕС. В дальнейшем списки неоднократно расширялись, продлевался их срок действия
24 июля	Помимо физических лиц, в санкционный список было внесено несколько организаций
31 июля	Объявлены секторальные санкции: запрет на поставки в Россию вооружений, продукции и технологий двойного назначения, инновационных технологий и комплектующих для нефтедобывающей отрасли
12 сентября	Объявлены 20 российских компаний (финансовых, нефтедобывающих и занятых в оборонной сфере), в отношении которых введены секторальные санкции. Для финансовых организаций установлены ограничения на кредитование и оказание инвестиционных услуг структурами из ЕС
19 декабря	Введены санкции в отношении Крыма (запрет на инвестиции, покупку недвижимости, торговлю, оказание туристических услуг)

ного режима в апреле, мае и июле 2014 г. также проходило на фоне отсутствия серьёзных аналитических работ.

Одно из первых крупных исследований, содержащих оценку возможного результата санкций и долгосрочный план их применения (в том числе и снятия ограничений), было опубликовано только в ноябре 2014 г. [De Vries, Portela 2014]. Его авторы призывают отказаться от спонтанных решений в формате «санкционных войн». В частности, указывается на необходимость анализа легитимности принимаемых мер. По мнению авторов, важно учитывать не только потенциальный ущерб, но и непредвиденные последствия санкций, соотношение такой политики с системой внешних связей ЕС и многое другое.

Большинство из этих вопросов не только не обсуждались представителями «мозговых центров» ЕС накануне или сразу после принятия санкций, но не упоминались и в дальнейшем, что позволяет говорить об отсутствии прогностических инструментов в арсенале аналитических институтов или о недостаточном их использовании. Запоздалый характер публикаций «мозговых центров» по сравнению с политическими решениями интеграционного объединения свидетельствует о низкой практической значимости вырабатываемых экспертным сообществом продуктов.

По материалам составленной выборки можно констатировать следующее соотношение использования каналов воздействия МЦ на политические решения: аналитические статьи использовались 50% организаций; экспертные комментарии и иные формы заявления в прессе — 30; участие в тематических семинарах и рабочих группах — 28, и наконец, публикация научных докладов — 39%. Эти данные позволяют говорить о том, что, несмотря на срочный и «злободневный» характер темы, традиционный формат публикации результатов экспертизы всё же преобладал. Вероятно, это сузило охват аудитории, имевшей возможность познакомиться с выводами экспертов. При этом зависимости между используемыми кана-

лами и характером высказанных соображений не просматривается, хотя в литературе и приведены данные, согласно которым экспертиза, публикуемая посредством академических каналов (статьи, научные доклады), чаще носит консервативный и умеренный по тональности своего высказывания характер, чем мнения, транслируемые посредством Интернета или СМИ [Hackl 2017].

Между тем значительную роль играет страновая принадлежность «мозгового центра». В подавляющем большинстве их суждения совпадают с официальной позицией страны происхождения организации. Так, британские аналитические центры занимали устойчиво «ястребиную» позицию относительно необходимости санкций в отношении России. Напротив, германские и французские институты акцентировали внимание на имеющихся связях между Россией и ЕС и предпринимали попытки поиска путей поддержания этих связей в новых условиях. Аналогичную позицию занял и ведущий финский «мозговой центр» — *Pan European Institute* — один из немногих, приложивших немало усилий к поддержанию диалога экспертных сообществ России и ЕС.

5

Анализ публикаций аналитических организаций в отношении санкций показывает, что между ними наблюдались принципиальные различия в понимании целей введённых ограничений. Серьёзное влияние на соответствующие представления оказывала идеологическая ориентация мозговых центров. В частности, британские исследовательские центры *International Institute for Strategic Studies* и *Centre for European Reform* известны своей консервативной и неолиберальной ориентацией, что нашло отражение в их материалах о ситуации вокруг антироссийских санкций: так, эксперт из *Centre for European Reform* Ян Бонд делал заявления в том духе, что «Запад реагировал на агрессию России слишком нерешительно и разобщённо» [Bond 2014].

Другим важным водоразделом между экспертными организациями опять же выступала их страновая принадлежность. В частности, если страны Восточной Европы и Великобритании рассматривали санкции как средства наказания России за её действия в Крыму и на Донбассе, то аналитики Германии, Франции, стран Южной Европы представляли их как средство вовлечения в орбиту экономических интересов ЕС российской экономики, а также экономик сопредельных дружественных ей государств. По мнению немецких экспертов, ослабевшая от ограничений Москва больше не будет способна покупать лояльность постсоветских соседей, что подтолкнёт их, а позже и саму Россию на путь сближения с ЕС [Incentives Instead of Sanctions 2015: 49].

Ряд авторов сфокусировались также на санкциях, наложенных Россией на соседние страны, в частности на Украину. Содержание таких работ имеет куда более конкретный характер, чем суждения о европейских ограничениях, накладываемых на Москву. Например, по мнению исследователей из бельгийского Центра исследований европейской политики [Emerson 2014], российские действия вносят дополнительную нестабильность в ситуацию и снижают доверие ЕС к России до уровня «холодной войны». Вопрос контрсанкций вызвал существенную обеспокоенность у представителей экспертного сообщества стран Балтии. Несмотря на их традиционно «ястребиную» позицию в отношении России, они не могли проигнорировать необходимость оценки ущерба от российских ограничений [Oja 2015].

Опубликованные «мозговыми центрами» стран ЕС материалы оказались мало-востребованными политическими кругами. Даже формат подачи информации свидетельствует о её потенциально низком ареале распространения: наиболее глубокий и содержательный анализ ситуации представлен в рабочих тетрадях и докладах

институтов, традиционно находящихся на периферии общественной дискуссии.

Анализ официальных материалов отдельных государств—членов ЕС, а также пресс-релизов Совета Европейского Союза¹ демонстрирует, что содержащиеся в материалах «мозговых центров» выводы подхватывались представителями правительств лишь тогда, когда совпадали с генеральной линией, проводимой Европейским советом. Через такие каналы воздействия, как СМИ и семинары с участием представителей правящих кругов, высказывались в основном шаблонные призывы к усилению санкционного давления. Вместе с тем проведённый анализ не позволяет исключить возможность более явного воздействия экспертов на мнения политиков по неформальным каналам. С определённой долей уверенности можно говорить, что публичная коммуникация «мозговых центров» если и была услышана, то весьма выборочно.

Проведённый анализ также не позволяет установить зависимость между источником финансирования отдельных экспертных организаций и характером их высказываний по вопросу санкций. Среди активных сторонников санкций были как исследователи из финансируемых государством аналитических центров, так и из учреждений, существующих за счёт частных пожертвований. Вероятно, свою роль здесь играет то обстоятельство, что практически все «мозговые центры» ЕС имеют диверсифицированную структуру финансирования, где ни один из источников не превышает 50% общего объёма поступлений. Подобное положение позволяет аналитическим организациям выдерживать известную меру самостоятельности в своих исследованиях.

«Мозговые центры» в Европейском Союзе, хотя и обладают значительными интеллектуальными, организационными и

¹ Анализировалось содержание официальных пресс-релизов в период с марта 2014 г., содержащих ключевые слова «Россия» и «санкции».

финансовыми ресурсами, пока не стали органической частью процесса принятия политических решений в интеграционном объединении. Подобное положение наиболее наглядно проявляется в сложных ситуациях, требующих быстрого реагирования, как в случае выработки санкционной политики в отношении России.

Несмотря на то что экспертному сообществу удалось добиться высокой степени институциональной независимости вследствие курса на диверсификацию источников финансирования, доминантой их суждений, как правило, служит позиция страны происхождения. Маргинальное положе-

ние «мозговых центров» в процессе выработки решений не случайно ещё и потому, что их представители зачастую не обнаруживают глубокого погружения в существо освещаемых проблем, не демонстрируют стремления к объективному анализу происходящих между Россией и ЕС процессов, не предлагают развёрнутой стратегии действий, отражающих долгосрочные потребности обеих сторон, а ограничиваются заезженными идеологическим штампами. В этих условиях они лишаются главных конкурентных преимуществ по сравнению с прочими лоббистами политических решений – признанной экспертизы.

Список литературы

- Войтоловский Ф.Г. «Производство» интеллектуального пространства мировой политики // Международные процессы. 2006. Том 4. №2. С. 100–111.
- Истомин И.А. Механизм научно-аналитического обеспечения внешнеполитического процесса в США // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № 6. С. 97–110.
- Кобринская И.Я. «Мозговые тресты» и внешняя политика США. М.: Международные отношения, 1986. 64 с.
- Косолапов Н.А. Внешнеполитическое сознание: категория и реальность // Очерки теории и политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002. С. 207–222.
- Кочетков В.Б., Супян Г.Б. «Мозговые центры» в США: наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 52–67.
- Шаклеина Т.А. Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссии в политико-академических сообществах России и США (1991–2002). М.: Институт США и Канады РАН, 2002. 445 с.
- Abelson D. Any Ideas? Think Tanks and Policy Analysis in Canada // Policy Analysis in Canada: The State of the Art / ed. by L. Dobuzinskis, D. Laycock, M. Howlett. Toronto: University of Toronto Press, 2007. 603 p.
- Abelson D. Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes. Montreal: McGill-Queen's Press, 2009. 251 p.
- Bond I. Russia's Aggression a "Moral Treat" to Europe. Center for European Reform. Press Quote. March 2014. URL: <https://www.cer.eu/in-the-press/russia%E2%80%99s-aggression-moral-threat-europe> (accessed 22.11.2018).
- Chafuen A. Expanding The Reach Of Think Tanks: The Growing Relevance Of Online Media. Forbes. 2013. URL: <https://www.forbes.com/sites/alejandrochafuen/2013/09/04/expanding-the-reach-of-think-tanks-the-growing-relevance-of-online-media/#71c8ad051b11>
- Dahl R. Pluralist Democracy in the United States. Chicago: Rand McNally, 1967. 500 p.
- Truman D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951. 580 p.
- De Vries A., Portela C. and others. Improving the Effectiveness of Sanctions: Checklist for the EU // CEPS Special Report. 2014. № 95. 15 p.
- Domhoff W. Who Rules America: Power & Politics. New York: McGraw Hill, 2001. 288 p.
- Dye T. Who's Running America: The Bush Restoration. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002. 220 p.
- Boucher S. et al. Europe and its think tanks: A promise to be fulfilled // Notre Europe: etudes & recherches. October 2004. URL: http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher_2006_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf (accessed 25.11.2015).
- Emerson M. The EU-Ukraine-Russia Sanctions Triangle // CEPS Commentary. October 2014. URL: <https://www.ceps.eu/publications/eu-ukraine-russia-sanctions-triangle>
- Germany and the United States: Reliable Allies // Pew Research Center, May 2015. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_BFNA_Umfrage_zum_deutsch-amerikanischen_Verhaeltnis_2015.pdf

- Hackl A.* Peace and Conflict Series: Conflict and Syria, Think-tanks, and the Academy. Interview with Thomas Pierret. Global Justice blog. 2017. URL: <http://www.globaljusticeblog.ed.ac.uk/2017/03/14/conflict-and-syria-think-tanks-and-the-academy-a-peace-and-conflict-blog-series-interview-with-thomas-pierret/>
- Incentives Instead of Sanctions // *Diplomatisches Magazin*, July 2015. Available at: <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27016>
- Kingdon J.* Agenda, Alternatives and Public Policies. New York: Longman, 2003. 253 p.
- McNutt K., Marchildon G.* Think Tanks and the Web: Measuring Visibility and Influence. *Canadian Public Policy*. 2009. Vol. 35. Issue 2. P. 219–236.
- McGann J.* 2014 Global Go to Think Tank Index Report // University of Pennsylvania. 2015. Available at: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks
- Melissen J.* MH17 and the Diplomacy of Business Going Dutch // *Diplomacy and Foreign Affairs*, August 2014. URL: <http://www.clingendael.nl/publication/mh17-and-diplomacy-business-going-dutch>
- Oja K.* No Milk for the Bear: The Impact on the Baltic states of Russia's Counter-sanctions // *Baltic Journal of Economics*. 2015. Vol. 15 (1). P. 38–49.
- Rich A.* Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise // *Political Science Quarterly*. 2005. Vol. 120 (2). P. 326–328.
- Sherrington Ph.* Shaping the Policy Agenda: Think Tank Activity in the European Union. *Global Society*. 2000. Vol. 14. No. 2. P. 173–189.
- Urritia O.* The Role of Think Tanks in the Definition And Application of Defence Policies and Strategies. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2013. No. 2. URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4537281/2.pdf>

ANALYSTS OR COMMENTATORS? THE EU THINK TANKS ON SANCTIONING RUSSIA

ANASTASIA NEVSKAYA

Primakov Institute of World Economy and International Relations, Moscow 119454, Russia

Abstract

The current world politics has gained an unprecedented speed during the last decades. This makes a cautious non-partisan expertise extremely important, as well as strategic plans and political and economic forecasts. EU-Russian political crisis over Ukraine which resulted in the «sanctions war» was impossible to deal with without close consideration of a number of interdependent factors.

This study aims to evaluate the EU think tanks' actions under such extraordinary circumstances and to find out whether their position matters when political decisions are taken.

The article considers the major theoretical approaches to the think tanks phenomenon and to their effectiveness and influence evaluation. The ways for think tanks to have an impact on political life are analyzed and evaluated by a number of characteristics. The author makes a review of the EU think tanks' types and missions. It is stressed that more than a half of the institutes under consideration include political influence in the list of their missions. To check their achievements the author analyzes publications of 20 think tanks from 10 EU member states on the “sanctions war” issue.

Each think tank's publications were resumed which allowed to distinguish the main features in all the materials analyzed. It helped at the same time not to lose the specialties of each publication and for think tank and to classify them. The main factor of difference turned out to be a country of origin, not funding source or political orientation.

It is concluded that the EU think tanks are not able to fully mobilize their intellectual potential under extraordinary circumstances in order to suggest unconventional problem solution and give at least short-term forecast. Their judgments normally coincide with the EU countries' official positions and have almost no impact on political decision-making.

Keywords:

Russia; EU; think tanks; economic sanctions; decision-making; political influence; political communications.

References

- (2015). Incentives Instead of Sanctions. *Diplomatisches Magazin*. URL: <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27016>
- Abelson D. (2007). Any Ideas? Think Tanks and Policy Analysis in Canada. In L. Dobuzinskis, D. Laycock, M. Howlett (Eds.). *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*. Toronto: University of Toronto Press. 603 p.
- Abelson D. (2009). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's Press. 251 p.
- Boucher S. et al. (2004). Europe and its think tanks: A promise to be fulfilled. In *Notre Europe: etudes & recherches*. October 2004. URL: http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher_2006_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf
- Chafuen A. (2013). Expanding the Reach Of Think Tanks: The Growing Relevance Of Online Media. *Forbes*. URL: <https://www.forbes.com/sites/alejandrochafuen/2013/09/04/expanding-the-reach-of-think-tanks-the-growing-relevance-of-online-media/#71c8ad051b11>
- Dahl R. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1967. 500 p.
- De Vries A. et al. (2014). Improving the Effectiveness of Sanctions: Checklist for the EU. *CEPS Special Report*. No. 95. 15 p.
- Domhoff W. (2001). *Who Rules America: Power & Politics*. New York: McGraw Hill, 2001. 288 p.
- Dye T. (2002). *Who's Running America: The Bush Restoration*. Upper Saddle River: Prentice Hall. 220 p.
- Emerson M. (2014). The EU-Ukraine-Russia Sanctions Triangle. *CEPS Commentary*. URL: <https://www.ceps.eu/publications/eu-ukraine-russia-sanctions-triangle>
- Hackl A. (2017). Peace and Conflict Series: Conflict and Syria, Think-tanks, and the Academy, Interview with Thomas Pierret. *Global Justice blog*. URL: <http://www.globaljusticeblog.ed.ac.uk/2017/03/14/conflict-and-syria-think-tanks-and-the-academy-a-peace-and-conflict-blog-series-interview-with-thomas-pierret/>
- Istomin I.A. (2009). Mekhanizm nauchno-analiticheskogo obespecheniya vneshnepoliticheskogo processa v SSHA [Mekhanizm of scientific-analytical support of the USA foreign policy]. *Vestnik MGIMO*. No. 6. P. 97–110.
- Kingdon J. (2003). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman. 253 p.
- Kobinskaya I.J. (1986). *Mozgovye tresty i vneshnyaya politika SSHA* [Think tanks and the USA foreign policy]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 64 p.
- Kochetkov V.B., Supyan G.B. (2010). *Mozgovye centry v SSHA: Nnauka kak instrument realnoj politiki* [Think tanks in the USA: science as a real politics instrument]. *Problemy prognozirovaniya*. No. 5. P. 52–67.
- Kosolapov N.A. (2002). *Vneshnepoliticheskoe soznanie: kategoriya i realnost. Ocherki teorii i politicheskogo analiza mezhdunarodnyh otnosheniy* [Foreign policy consciousness: category and reality. Essays on theory and political analysis of international relations]. Moscow: Nofmo. 2002. P. 207–222.
- McGann J. (2014). *Global Go to Think Tank Index Report*. University of Pennsylvania. URL: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks
- McNutt K., Marchildon G. (2009). Think Tanks and the Web: Measuring Visibility and Influence. *Canadian Public Policy*. Vol. 35. No. 2. P. 219–236.
- Melissen J. (2014). MH17 and the Diplomacy of Business Going Dutch. *Diplomacy and Foreign Affairs, August 2014*. URL: <http://www.clingendael.nl/publication/mh17-and-diplomacy-business-going-dutch>
- Oja K. (2015). No Milk for the Bear: The Impact on the Baltic states of Russia's Counter-sanctions. *Baltic Journal of Economics*. Vol. 15(1). P. 38–49.
- Pew Research Center. (2015). *Germany and the United States: Reliable Allies*. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_BFNA_Umfrage_zum_deutsch-amerikanischen_Verhaeltnis_2015.pdf

- Rich A. (2005). Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise. *Political Science Quarterly*. Vol. 120 (2). P. 326–328.
- Shakleina T.A. (2002). *Rossiya i SSHA v novom mirovom poryadke. Diskussii v politiko-akademicheskikh soobshchestvakh rossii i SSHA (1991–2002)* [Russia and the USA in the new world order. Discussions in the political and academic communities of Russia and the USA]. Moscow: Institut SSHA i Kanady RAN. 2002. 445 p.
- Sherrington Ph. (2000). Shaping the Policy Agenda: Think Tank Activity in the European Union. *Global Society*. Vol. 14. No. 2. P. 173–189.
- Truman D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf. 580 p.
- Urritia O. (2013). The Role of Think Tanks in the Definition And Application of Defence Policies and Strategies. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. No. 2. URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4537281/2.pdf>
- Vojtlovskij F.G. (2006). “Proizvodstvo” intellektualnogo prostranstva mirovoj politiki [“Production” of the world politics’ intellectual space]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 4. No. 2. P. 100–111.