

«ПРИНЦИП ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ» В КАНАДСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ: К ВОПРОСУ ОБ ИСТОКАХ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПТА

© Андрей Сергеевич БОДРОВ

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
Тамбов, Российская Федерация, аспирант, кафедра международных
отношений и политологии, e-mail: bas1328@mail.ru

Обозначены принципиальные идеи и основные этапы становления одного из базовых понятий канадской внешней политики, – «принципа функциональности». В первой половине XX в. Канада находилась в процессе поиска своих внешнеполитических ориентиров в мировой политике. Необходимость поиска баланса между собственными национальными интересами и позицией ведущих мировых держав, особенно Великобритании и Соединенных Штатов Америки, предопределила формирование основ концепта «функциональности» как одного из базовых конструктов канадской внешнеполитической практики. «Принцип функциональности» представлял собой концепт учета двух базовых характеристик государства, а именно: «возможности» вносить вклад в развитие международного сообщества и «непосредственной заинтересованности» государства в решении того или иного вопроса при определении его места в системе международных отношений. «Принцип функциональности» изначально был трудно адаптируемым к реалиям мировой политики того времени, и Канада потерпела ряд неудач в процессе его воплощения на практике. Но тем не менее он позволил Канаде заявить о себе как о самостоятельном акторе международных отношений. В дальнейшем эти идеи легли в основу другого определяющего для Канады внешнеполитического концепта «Средней державы».

Ключевые слова: внешняя политика Канады; «принцип функциональности»; канадская дипломатия.

Премьер-министр Канады М. Кинг, выступая перед Палатой Общин в июле 1943 г., в качестве концептуального обоснования внешнеполитических ориентиров Канады в послевоенном мире впервые публично провозгласил «принцип функциональности». «...Власть в международных отношениях не может быть сконцентрирована исключительно в руках Великих Держав. ...Власть также и не может быть ровно разделена между всеми тридцатью или более суверенными государствами, которые включены в ООН, т. к. в этом случае вся эффективность власти пропадет, ...представительства в новых международных институтах не должны быть ограничены лишь самыми большими государствами, но также и не должны быть разделены между всеми государствами. Распределение полномочий должно быть основано на функциональном базисе, который позволял бы признавать полноправное членство в организациях тех стран, которые могут внести свой значительный вклад в решение определенных проблем, касающихся деятельности данных организаций. Нужно найти компромисс между теоретическим равенством всех стран и практической необходимостью ограничения числа участников процесса принятия решений. Этот компромисс в определении представительств может быть найден путем

применения «принципа функциональности» [1, р. 4558].

Хотя речь М. Кинга и считается первым публичным заявлением о «принципе функциональности», сама идея «функциональности» появилась задолго до этого. Истоки концепта «функциональности» были заложены во время трансформации международной системы отношений в конце XIX – начале XX в. Появление такого рода идей было объяснимой реакцией Канады на изменение окружающей политической среды. На протяжении всей истории государства отношения с Великобританией объяснимо были определяющими во внешней политике Канады. В свою очередь, отношения с соседними Соединенными Штатами Америки постепенно также становились все более значимыми. Таким образом, фундаментальные основы «принципа функциональности» формировались в процессе лавирования между этими двумя приоритетными направлениями во внешней политике Канады.

Премьер-министр Р.Л. Борден был одним из первых канадских политических деятелей, кто заговорил о независимости Канады в сфере внешней политики. Р.Л. Борден видел Канаду в роли активного актора мирового сообщества, имеющего свои собственные внешнеполитические ориентиры. К при-

меру, в отношении вопроса защиты Британской империи он придерживался позиции, которая заключалась в следующем: если Канада содействует защите Империи, соответственно, ее голос должны учитывать в имперской политике [2, с. 13]. В этой идее можно увидеть истоки идеи канадского «принципа функциональности». Позже она выльется в основной способ отстаивания интересов Канады в жизненно важных для нее сферах.

Также не менее значимым для Канады политическим деятелем в области развития внешней политики первой половины XX в. был Л.Ч. Кристи. К 1913 г. Р.Л. Борден назначил его советником по юридическим вопросам в Департаменте внешних сношений. Кристи разделял с Р.Л. Борденом взгляды на место Канады в мире; оба они были националистами и империалистами. Л.Ч. Кристи совершенно четко осознавал, что внешняя политика Канады должна строиться на двух неперемennых основаниях: учете собственных национальных интересов, и в то же время поддержании равных отношений в рамках Британской Империи и с Соединенными Штатами Америки. Л.Ч. Кристи настоятельно советовал придерживаться полной автономии в принятии внутри- и внешнеполитических решений. Он верил в то, что Канада должна стать независимой, по статусу равной Англии и другим суверенным нациям.

В меморандуме декабря 1913 г. Л.Ч. Кристи изложил аспекты своего видения места Канады в мире. Он предложил канадцам «рано или поздно взять под контроль свою внешнюю политику» [3, р. 167], т. е. обеспечить правительству Канады возможность самостоятельно принимать внешнеполитические решения. Что касается вопроса отношений в рамках мирового сообщества, Л.Ч. Кристи предлагал сохранение дружественных отношений с Англией и с Соединенными Штатами Америки как гарант безопасности Канады. В то время, как Великобритания в период Первой мировой войны и послевоенного урегулирования проходила через самый сложный этап трансформации Империи в Содружество, а США стремились занять «место великой нейтральной державы, своеобразной хранилища справедливых устоев миропорядка» [4, с. 16], Л.Ч. Кристи, как и Р.Л. Борден, отводил Канаде роль «посредника и переводчика» между Лондоном и Вашингтоном.

Таким образом, идея, грозившая миру заявлением Канады о себе, как о самостоятельной нации, была сформирована и готова к тому, чтобы быть озвученной. Такой шанс представился на Имперской конференции в 1921 г. Одним из главных вопросов на повестке дня конференции был вопрос продления Англо-японского союза. Премьер-министр Канады А. Мейган в своем видении внешнеполитических ориентиров доминиона, во многом находившийся под влиянием Л.Ч. Кристи, впервые выступил с оглашением идеи «функциональности».

Рассматривая вопрос обновления Альянса как неблагоприятный для отношений Англии и США, Кристи говорил о том, что «...в тех сферах, в которых любой Доминион особо заинтересован, он должен получить право голоса, соизмеримое с важностью принимаемого решения для этого Доминиона». Также А. Мейган отметил: «...говоря о Канаде, я делаю это заявление со ссылкой на наши отношения с Соединенными Штатами» [5, р. 163].

Это заявление означало то, что в вопросах, касающихся Северной Америки, Канада имела особый интерес и, следовательно, должна была получить особый вес в решении этих вопросов. Также эта идея определяет градацию понятия «вес» голоса государства, которая должна учитываться во время принятия решений по тому или иному вопросу. Другими словами, различные вопросы в международных отношениях могут быть расставлены в определенной иерархической системе. И эта иерархия должна отталкиваться от важности того или иного вопроса для государства, следовательно, различные вопросы вызывают различное соотношение силы в международных отношениях.

Таким образом, основная идея внешней политики Канады зарождалась в эпоху правления Р.Л. Бордена и окончательно сформировалась ко времени правления кабинета М. Кинга. Канада, которая привыкла отождествлять себя с крепкими имперскими узами, начала осознавать свою идентичность именно в отказе от этих уз. Канадская идея «функциональности» была заложена в ходе этого процесса осознания. Во время споров о количестве голосов за право принятия решений в Британской империи, а затем и в Содружестве Наций, Канада предложила т. н. понятие «функциональности» – основной концепт о размере вклада в международные отношения.

Идея о том, что страны могут обладать разной мерой ответственности и влияния, зависящей от определенной сферы мировой политики, была представлена Кристи и публично озвучена А. Мейгеном. Хотя канадская идея «функциональности» обязана своим появлением Л.Ч. Кристи, другой канадский дипломат Х. Ронг развил эту идею в «принцип». Участвуя в процессе координации военных усилий союзников, а затем и в обсуждении проблем послевоенного мироустройства, Канада столкнулась с трудностями признания ее мировым сообществом. Канада желала, чтобы ведущие мировые державы воспринимали ее как имеющую достаточный международный авторитет, независимую нацию. На протяжении всего военного периода в меморандумах и письмах канадских официальных лиц прослеживается явное стремление добиться адекватного для себя статуса среди союзников. Х. Ронг, ассистент помощника статс-секретаря по иностранным делам, был принципиальным сторонником расширения сферы ответственности Канады в международной политике. Его взгляды дали толчок дальнейшему развитию «принципа функциональности».

Позиция, которую Канада занимала среди союзников, была предметом особой заинтересованности Х. Ронга. Канадская внешняя политика была в значительной степени обусловлена взаимоотношениями страны с Британией и Соединенными Штатами Америки, и это делало ее позицию по-своему уникальной. Несмотря на то, что Канада в этот период только начинала выходить на мировую арену в качестве самостоятельного актора, она, тем не менее, уже вносила существенный вклад в военные усилия союзников. Х. Ронг реалистично оценивал возможности Канады и соотносил интересы своей страны со спецификой взаимоотношений с Великобританией и США. 20 января 1942 г. он составил меморандум, в котором предложил несколько возможных способов получить для Канады представительство в различных военных комиссиях, таких как Объединенный комитет по морским перевозкам, Комитет по использованию сырьевых ресурсов, Объединенные распределительные комитеты и Объединенный комитет по планированию.

«Как далеко... Канада имеет право зайти, требуя участия в межсоюзнических органах, созданных для согласования военных усилий? Принцип, я думаю, должен состоять

в том, что каждый член альянса должен иметь голос в принятии военных решений пропорциональный тому вкладу, который он вносит в общие военные усилия. Дополнительный принцип должен состоять в том, что влияние различных стран должно быть большим в тех вопросах, с которыми интересы этих государств связаны напрямую» [6, р. 106-109].

В выступлении на Имперской конференции 1921 г. А. Мэйген предлагал учитывать «интересы» государств в различных сферах мировой политики как квалификационную характеристику, при учете которой та или иная страна могла претендовать на расширение своей роли и зоны ответственности в международных делах. Х. Ронг добавил к идее функциональности Кристи-Мэйгана критерий «возможности» государства вносить вклад в международное сообщество, обозначив его как более значимую квалификационную характеристику. Другими словами, канадская идея функциональности к тому времени стала основываться как на принципе «возможностей», так и на принципе «интересов», но с приматом первого.

Включение концепта «возможностей» частично было вызвано возрастанием канадского военно-экономического потенциала. Внося значительный вклад в войну, но при этом будучи отстраненными от принятия ключевых решений, канадцы действительно были уверены в том, что заслужили большего в различных военных комиссиях союзников, чем это было в довоенный период. Расширение военно-экономических возможностей государства способствовало готовности канадских политиков быть вовлеченными в мировую политику.

Правительство Канады, возглавляемое к тому времени премьер-министром М. Кингом, с подозрением относилось к международным обязательствам и было чересчур занято внутривнутриполитическими проблемами. Так, только лишь к 1942 г. оно начало задумываться о послевоенном мироустройстве, гораздо позже своих коллег в Лондоне и Вашингтоне. Тем временем, канадская общественность была настроена на усиление роли Канады в послевоенном восстановлении мира, соразмерном вкладу Канады в поддержку военных действий. В связи с этим М. Кинг и его правительство постепенно начинают использовать на практике «принцип функциональности», предложенный Х. Ронгом.

Опираясь на данный концепт, страны, которые хоть и не являются представителями Великих держав, тем не менее могут претендовать на значимую роль в международной системе. Представители этой новой группы стран начали называть себя «Средними державами». Концепт «Средней державы» был постепенно сформирован в умах канадских политиков на фоне дискуссий о поиске особого места Канады в условиях работы «принципа функциональности».

Разумный, простой, даже в какой-то степени элегантно в своей концепции, «принцип функциональности» изначально был трудно адаптируемым к реалиям мировой политики того времени. Канадское правительство упустило свой шанс создать прецедент функционального представительства в 1942–1943 гг., когда оно согласилось на меньшую роль, нежели заслуживало, в новой Администрации Помощи и Восстановления Объединенных Наций (ЮННРА). Несмотря на некое сочувствие к позиции Канады, США и Советский Союз настояли на том, чтобы только четыре Великие державы входили в состав комитета ЮННРА, имеющего право принятия политических решений. В связи с тем, что Канада являлась страной, наиболее активно оказывающей гуманитарную помощь, она обладала большими рычагами влияния по данному вопросу. Однако вместо того, чтобы настаивать на членстве в исполнительном комитете ЮННРА, канадское правительство согласилось всего лишь на место в комитете снабжения [7].

Впоследствии, готовя почву к конференции по созданию Организации Объединенных Наций, канадское правительство в своем заявлении на Московской конференции в октябре 1943 г. уделяло особое внимание роли стран, не принадлежавших к Великим державам. Наиболее важной задачей в ходе конференции для Канады было выдвинуть свою кандидатуру на получение представительства в будущем Совете Безопасности. Канада обменялась своими взглядами с Великобританией, заявляя о своем праве до конференции в Думбартон-Окс. Однако проект, разработанный в Думбартон-Окс, был разочарованием для Канады. Ни Великобритания, ни Соединенные Штаты Америки не оказали Канаде поддержки в ее идее быть временным членом Совета Безопасности. На тот момент они были более обеспокоены по-

строением отношений между Великими державами, а особенно с Советским Союзом.

Возможно, наиболее удачным для Канады был вопрос о роли временных членов Совета Безопасности, отраженный в ст. 23 хартии ООН, принятой на конференции в Сан-Франциско. Эта статья в дальнейшем была известна как «канадская поправка». Согласно статье, Совет Безопасности состоял из 11 членов ООН, включая 6 временных членов, избираемых Генеральной Ассамблеей каждые 2 года. Выбор временных членов базировался на двух принципах: «возможностях» страны-претендента и «географическом распределении» [8, p. 225]. Эта идея совпадала с канадским «принципом функциональности», следуя которому страну с большими возможностями следовало рассматривать как наиболее подходящего претендента на определяющую роль в устройстве миропорядка. Однако, несмотря на настойчивое требование Канады о том, чтобы уровень возможностей страны расценивался как превалирующий критерий, эти две характеристики были равнозначны. К слову, Канада не получила место временного члена Совета Безопасности именно из-за принципа «географического распределения». Более того, на протяжении всей истории Организации Объединенных Наций «географическое распределение» было определяющим критерием в выборе непостоянных членов, нежели «возможности».

Вклад «принципа функциональности» в формирование внешнеполитического курса Канады весьма неоднозначен. В процессе его реализации на практике Канаде не удалось добиться существенных успехов. Однако как теоретический конструкт он стал важной составляющей доктринальных основ внешней политики Канады и лег в основу другого определяющего для Канады внешнеполитического концепта «Средней державы».

1. Canada: House of Common Debates. 1943. 9 July.
2. Жуковская Н.Ю. Первый среди равных: сэр Роберт Борден и его вклад в формирование внешнеполитического суверенитета Канады // Североамериканская внешнеполитическая традиция: люди и идеи: сборник статей / под ред. В.В. Романова. Тамбов, 2011.
3. Stacey Ch. Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Relations: In 2 vol. Toronto, 1977. Vol. 1.
4. Романов В.В. Вильсонизм как идеологический концепт миропорядка: история и современность.

- менность // Чичеринские чтения. Идеология и национальные интересы в системе внешнеполитических координат XIX–XX вв.: материалы Международной научной конференции. Тамбов, 2008.
5. Documents on Canadian External Relations (1919–1925) / ed. by L.C. Clark. Ottawa, 1970. Vol. 3.
 6. Documents on Canadian External Relations (1942–1943) / ed. by J. Hilliker. Ottawa, 1980. Vol. 9.
 7. *Chapnick A.* The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations. Vancouver, 2005.
 8. *Coyle D.* The United Nations and How It Works. N. Y., 1966.
1. Canada: House of Common Debates. 1943. 9 July.
 2. *Zhukovskaya N.Yu.* Pervyy sredi ravnykh: ser Robert Borden i ego vklad v formirovanie vneshnepoliticheskogo suvereniteta Kanady // Severoamerikanskaya vneshnepoliticheskaya traditsiya: lyudi i idei: sbornik statey / pod red. V.V. Romanova. Tambov, 2011.
 3. *Stacey Ch.* Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Relations: In 2 vol. Toronto, 1977. Vol. 1.
 4. *Romanov V.V.* Vil'sonizm kak ideologicheskii kontsept mirovoryadka: istoriya i sovremennost' // Chicherinskie chteniya. Ideologiya i natsional'nye interesy v sisteme vneshnepoliticheskikh koordinat XIX–XX vv.: materialy Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii. Tambov, 2008.
 5. Documents on Canadian External Relations (1919–1925) / ed. by L.C. Clark. Ottawa, 1970. Vol. 3.
 6. Documents on Canadian External Relations (1942–1943) / ed. by J. Hilliker. Ottawa, 1980. Vol. 9.
 7. *Chapnick A.* The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations. Vancouver, 2005.
 8. *Coyle D.* The United Nations and How It Works. N. Y., 1966.

Поступила в редакцию 6.06.2014 г.

UDC 94(4/9)

“THE PRINCIPLE OF FUNCTIONALITY” IN CANADIAN FOREIGN POLICY: QUESTION OF ORIGINS OF CONCEPT

Andrey Sergeevich BODROV, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Post-graduate Student, International Relations and Political Science Department, e-mail: bas1328@mail.ru

The fundamental ideas and the main stages of one of the basic concepts of Canadian foreign policy, “the principle of functionality” are considered. In the first half of the 20th century, Canada was in process of searching for its foreign policy orientation in world politics. The necessity to find the balance between its own national interests and positions of leading world powers, especially Britain and the United States, determined the creation of basics of the concept of “functionality” as one of the basic constructs of Canadian foreign policy practice. “The principle of functionality” was a concept allowing two basic characteristics of the state, namely the “opportunity” to contribute to the development of the international community and “direct interest” of the state in addressing a particular issue in determining its place in the system of international relations. “The principle of functionality” was initially difficult adaptable to the realities of world politics at the time, and Canada has suffered a series of setbacks in the process of its implementation in practice. But, nevertheless, it allowed Canada to declare itself as an independent actor in international relations. In the future, these ideas formed the basis for defining other Canadian foreign policy concept of “middle powers”.

Key words: Canada's foreign policy; “principle of functionality”; Canadian diplomacy.