



государственной политике, стратегии развития электронной демократии. До сих пор нет концепции развития электронной демократии, которая должна стать результатом согласования позиций и мнений как власти, так и общества в лице разнообразных общественных организаций.

Примечания

- 1 См.: Вилков А. А., Казаков А. А. Политические технологии формирования имиджей России и США в процессе информационно-коммуникационного взаимодействия. (на материалах «Российской газеты» и «Вашингтон Пост» 2007–2008 гг.). Саратов : ИЦ «Наука». 2010.
- 2 Окинавская Хартия глобального информационного общества. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 3 Там же.
- 4 Проект «Концепция развития в РФ механизмов электронной демократии до 2020 года». URL: <http://e-democratiа.ru/s/blog/> (дата обращения: 13.02.2015).
- 5 См.: О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 6 См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014. № 313 (ред. от 17.06.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7 См.: Путин В. В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/> (дата обращения: 27.04.2016).
- 8 См.: О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» : указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 9 См.: Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 07.05.2012. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 10 См.: Положение об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16282> (дата обращения: 27.04.2016).

Образец для цитирования:

Цаплин А. Ю. Политико-правовые факторы становления электронной демократии в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 447–452. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-447-452.

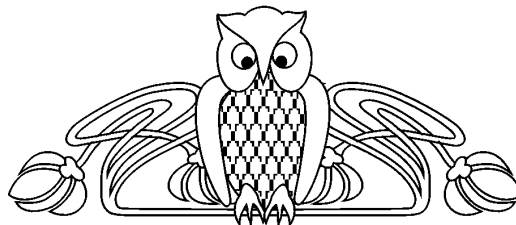
УДК 327.39

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ: ПРОБЛЕМНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

П. И. Пашковский

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского,
Симферополь
E-mail: petr.pash@yandex.ru

Рассмотрены проблемные теоретические аспекты исследования внешнеполитического механизма. Приведены подходы специалистов. Показано, что внешнеполитический механизм представляется в виде политической системы, функционирование которой обеспечивает определение целей, задач, приоритетов и направлений внешней политики и выделение ресурсов для её осуществления. Элементы внешнеполитического механизма разделены на конституционные (государственные органы) и внеконституционные (политические партии, НПО, экономические структуры, общественное мнение). Проблема движущих сил или «рычагов» влияния на процесс принятия внешнеполитических решений носит комплексный характер, обуславливаясь взаимодействием внешних и внутренних факторов, среди которых выделяются преимущественно национальные интересы, особенности системы международных отношений, структура внешнеполитического механизма и психологические детерминанты.



Ключевые слова: внешнеполитический механизм, внешнеполитические решения, внешняя политика, государство, международные отношения.

Foreign Policy Mechanism: Problematic Theoretical Aspects of the Research

P. I. Pashkovsky

Problem theoretical aspects of the study of the foreign policy mechanism have been considered. Approaches of researchers have been offered. It was shown that the foreign policy mechanism is in the form of the political system, which provides the definition of the goals, objectives, priorities and directions of the foreign policy, and the allocation of resources for its implementation. The elements of foreign policy mechanism are divided into constitutional (state bodies) and extra-constitutional (political parties, NGOs, economic structures, public opinion). The problem of the driving forces or «levers» of influence on the process of adoption foreign policy decisions has the complex character is determined by the interaction of external and



internal factors, mainly among which stand out national interests, features of the system of international relations, the structure of the foreign policy mechanism and psychological determinants.

Key words: foreign policy mechanism, foreign policy decisions, foreign policy, state, international relations.

DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-452-456

Исследование механизма формирования внешней политики государств связано с необходимостью осмысления правительственного и неправительственного измерений, учитывая влияние внутренних и внешних факторов. Подобное позволяет определить скрытые от непосвящённого наблюдателя детерминанты и императивы различных международных процессов, принципы функционирования государственно-политических систем и их институтов, давать оценки и прогнозы тенденций трансформации международной системы, будущего внешней политики государств и государственных объединений.

Сложности в этом отношении возникают в силу «размытости» находящегося в динамике и постоянно ускользающего из поля зрения предмета анализа. «Мало в какой области так, как в этой, – отмечал А. Салмин, – уместна аналогия с “чёрным ящиком”, на входе в который всё и вся, а на выходе – собственно внешнеполитические действия. Отчасти это связано с естественной закрытостью предмета от посторонних глаз. Она, впрочем, всегда условна, в некоторой степени даже чисто ритуальна, и является одним из условий внешнеполитической игры»¹. В связи с этим проблемными для теории международных отношений остаются вопросы определения понятия «внешнеполитический механизм», его содержания, классификации, а также факторов принятия внешнеполитических решений, характеристике которых посвящена данная статья.

Исходя из классического понимания внешней политики целей, приоритетов государств относительно внешнего мира и основных направлений деятельности по их реализации², следует отметить, что тенденцией современности становится процесс усложнения и диверсификации её содержания³. В условиях высокой подвижности и стремительной изменчивости международной системы в настоящее время государства сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым требованиям, соизмеряя цели и имеющиеся ресурсы⁴.

Что касается определения понятия механизма формирования внешней политики (или внешнеполитического механизма) государства, то исследователи, как правило, подразумевают под ним политическую систему, функционирование которой обеспечивает определение целей, задач, приоритетов и направлений внешней политики и выделение ресурсов для её осуществления. Данная система состоит из определённых элемен-

тов и, согласно классификации В. Антонова, по типу целеустремлённости является открытой, по сложности структуры и поведения – очень сложной, по характеру поведения – игровой⁵.

Основные элементы внешнеполитического механизма выделяются на базе нескольких подходов. Первый из них утверждает в качестве ответственных за внешнюю политику только государственные органы. Второй подход подразумевает изучение всех политических, экономических, социальных и иных институтов, воздействующих на этот процесс. Так, В. Шадурский акцентирует внимание на необходимости изучения во внешнеполитическом механизме роли «государственных органов, которые участвуют в планировании, подготовке, принятии и осуществлении политических решений, а также неправительственных структур, косвенно или непосредственно определяющих участие страны в международных отношениях»⁶. Указанный подход характерен для учёных, представляющих МГИМО, которые, помимо этого, относят к элементам внешнеполитического механизма «неправительственные организации, общественное мнение, академические круги и экспертное сообщество, средства массовой информации, регионы» и экономические лоббистские группы⁷.

На современном этапе в обстоятельствах демократизации и доминирования частной собственности усиливается тенденция вовлечённости во внешнеполитический механизм негосударственных институтов и общественных групп⁸. «К XX в. монополии профессионалов не осталось и в помине, – отмечает А. Шлезингер-младший. – Эра правительства как единого целостного субъекта в международных делах, рационально подсчитывающего издержки и выгоды, пришла к концу (в той степени, в какой модель “рационально действующего лица” вообще когда-либо соответствовала реальности). Отныне в условиях демократии творцам политики пришлось считаться с бюрократами-соперниками в сферах исполнительной власти, со скептиками из числа законодателей, с группами давления – идеалистическими и коррумпированными, с национальным и зарубежным общественным мнением. Усиление экономической взаимозависимости наций и распространение идеи об ответственности правительства за экономику умножили количество групп, претендующих на право определять национальный интерес во внешней политике»⁹.

Отсюда следует, что одна группа элементов исследуемой системы носит конституционный характер (законодательная, исполнительная и судебная ветви власти), поскольку их участие в формировании внешней политики закреплено на законодательном уровне. Другая же группа (политические партии, неправительственные организации, субъекты экономической деятельности, общество) имеет внеконституционный характер,



отличаясь латентным влиянием на внешнеполитический процесс.

В частности, У. Уоллес отмечает, что общественное мнение, складывающееся внутри государства, играет не менее важную роль, чем международная среда, вынуждая правительство постоянно на него оглядываться, чтобы избежать усиления оппозиции и падения престижа власти¹⁰. При этом роль общественного мнения представляется двойкой. Наряду с выражением позиции общества или его отдельных групп, оно выполняет и скрытую функцию социального контроля, способствуя интеграции и обеспечивая уровень консенсуса, необходимый для легитимации действий и решений властей¹¹.

Очевидность неоднородности общественного мнения позволяет говорить о наличии в нём некоторого количества уровней. Т. Риссе-Каппен выделяет таковых три: массовое мнение; мнение интересующихся в целом политикой; мнение небезразличных к отдельным проблемным вопросам. Во всём своём многообразии общественное мнение воздействует на государственные институты разными способами: прямым влиянием на процесс принятия решений элитой; сужением спектра возможностей осуществить решение; усилением или ослаблением позиций отдельных политических лидеров или институтов; смешением идеологических позиций внутри политических партий и т. д. Степень влияния общественного мнения на внешнюю политику государств определяется двумя факторами: гомогенное общество оказывает большее воздействие на государство, чем гетерогенное, а сильный государственный аппарат в меньшей степени учитывает общественное мнение¹².

В свою очередь, общественное мнение касательно международных вопросов формируется на основе внешнеполитического сознания, которое М. Шепелев определяет как «всю совокупность существующих в конкретный исторический момент представлений людей относительно международных отношений, внешней политики и мирового развития, взятую в единстве всех форм выражения этих представлений и в их исторической эволюции, в ее взаимосвязи и взаимодействии с реальной общественной практикой и с другими компонентами политического сознания»¹³.

Важно отметить, что внешнеполитический механизм, являясь частью политической системы общества, имеет подсистемы внутри собственной структуры. В исследованиях наиболее чётко обозначается подсистема, объединяющая элементы механизма, выступающие государственными институтами. Руководствуясь структурой внешнеполитического механизма, наиболее функциональной представляется следующая классификация его вариантов: доминирующий лидер (окончательное решение принимается одним человеком); единая группа (коллективное

принятие решений внутри одного института); несколько автономных акторов (решения принимаются в результате консенсуса между несколькими институтами). При этом отмечается, что в процессе принятия внешнеполитических решений структура механизма может быть различной на разных уровнях¹⁴.

В этом контексте наибольшие противоречия вызывает вопрос о факторах принятия внешнеполитических решений¹⁵. Одним из важнейших императивов процесса принятия внешнеполитических решений традиционно считаются национальные интересы. Они имеют три постоянных составляющих: интересы национальной безопасности (защита территории, населения и государственных институтов от внешних угроз); национальные экономические интересы (развитие торговли, рост инвестиций, защита частного капитала за рубежом); интересы поддержания мирового порядка (взаимоотношения с союзниками, выбор внешнеполитического курса). Выделяются также преходящие или промежуточные интересы со следующей градацией по степени значимости: интересы выживания (угроза существованию государства); жизненные интересы (возможность серьёзного ущерба безопасности и благосостоянию нации); периферийные или мелкие интересы (проблемы локального характера)¹⁶. Вместе с тем конкретное содержание национальных интересов различается, определяясь спецификой государств, и эволюционирует с течением времени¹⁷.

Кроме того, на практике национальные интересы нередко подменяются личными или корпоративными¹⁸. Так, А. Уолферс отмечает частое несоответствие между хладнокровным преследованием национального интереса и человеческими эмоциями и чувствами¹⁹.

Ведущим фактором принятия внешнеполитических решений является характер системы международных отношений, обуславливающий возможности внешнеполитического поведения государств²⁰.

Существенное влияние на внешнеполитические решения оказывает структура государственного внешнеполитического механизма. Согласно организационной концепции, как полагает Г. Аллисон, механизм формирования внешней политики не является монолитом, будучи высокодифференцированным²¹. Д. Розенау отмечает, что проблемы международной политики имеют комплексный характер, требуя их передачи в ведение отдельных организационных структур. Деятельность всех организаций в структуре государственного аппарата, как правило, строго формализована и запрограммирована, цели и средства их достижения определяются заранее и формулируются в строго очерченных рамках²².

С организационной концепцией сочетается бюрократическая, постулирующая, выражаясь словами Т. Соренсена, крупные действия



являются следствием бесчисленных, нередко конфликтующих, меньших действий, совершаемых личностями на разных уровнях бюрократических организаций. При этом роль лиц или институтов, формально принимающих решения, может быть невелика, поскольку коренные решения, ограничивающие их выбор, часто принимаются ранее²³.

В рамках инструменталистского подхода, базирующегося на приоритете нормативно-правовых и функциональных начал, устанавливаются роль и место отдельных элементов внешнеполитического механизма. Д. Стрельцов и Е. Колдунова отмечают, что данный подход позволяет исследовать внешнеполитический процесс через понимание правовых основ деятельности отдельных министерств и ведомств, а также организационных особенностей конкретных внешнеполитических ведомств и других институтов. Большое значение имеет и анализ концептуальных документов, определяющих внешнеполитические интересы, ставя конкретные цели перед какими-либо структурами государственной власти²⁴.

Среди психологических факторов влияния на процесс принятия внешнеполитических решений выделяются: личные качества политических лидеров, стресс, нехватка времени, кризисная обстановка, ошибки восприятия, недостаток информации, особенности группового мышления²⁵. В этой связи важной является мысль Г. Киссинджера, раскрывающая клубок противоречий, связанных с функционированием внешнеполитического механизма любого государства. «Учёные-исследователи, – размышлял он, – анализируют функционирование международных систем; государственные деятели их создают. И существует огромная разница между видением аналитика и государственного деятеля. Аналитик в силах выбирать, какую именно проблему он желает исследовать, в то время как на государственного деятеля проблемы сваливаются сами собой...»²⁶. Уточняя данное утверждение, А. Кокошин отмечал, что в этом смысле государственному деятелю противопоставляется только определённый тип учёного, который работает в академических условиях, сравнительно независимо от государственных органов. В свою очередь, имеется значительное число исследователей, работающих в различных научных центрах, тесно связанных с государственными органами власти. Таковые «отнюдь не свободны в выборе проблем исследований, они также ограничены во времени, которое им отпущено на исследование и анализ»²⁷.

Продолжая характеристику психологических факторов, А. Джордж и О. Холсти вводят понятие «операционального кода» как системы основных принципов, которыми руководствуются политические лидеры при определении внешнеполитической стратегии. В его состав входят:

правила, позволяющие лидерам преодолевать ограничения при принятии внешнеполитических решений (неполная или недостаточная информация и т. д.); понимание определения политики и её целей, закономерностей развития международных политических процессов; умение вырабатывать политическую стратегию и тактику; личностные качества и т. п.²⁸. Например, по мнению Г. Роуза, руководители государств часто неправильно истолковывают как распределение возможностей, так и эффективность наступательных и оборонительных военных стратегий вопреки системной теории. Однако подобные действия вероятны лишь в кратко- и среднесрочной перспективе. Затем системные факторы берут верх²⁹.

Итак, проведённое исследование показывает, что внешнеполитический механизм является политической системой, функционирующей которой обеспечивает определение целей, задач, приоритетов и направлений внешней политики и выделение ресурсов для её осуществления. В данном случае применяется расширенный вариант понимания, когда элементы внешнеполитического механизма разделены на конституционные (государственные органы) и внеконституционные (политические партии, НПО, экономические структуры, общественное мнение). Проблема движущих сил или «рычагов» влияния на процесс принятия внешнеполитических решений носит комплексный характер, обуславливаясь взаимодействием внешних и внутренних факторов, среди которых преимущественно выделяются национальные интересы, особенности системы международных отношений, структура внешнеполитического механизма и психологические детерминанты. В то же время представляется, что данная исследовательская проблема является дискуссионной, имеющей различную интерпретацию в зависимости от методологических подходов специалистов, актуализируя необходимость её более углублённого изучения.

Примечания

- 1 Салмин А. М. Изнанка внешней политики // Российская политика на рубеже веков (избранные статьи). К десятилетию фонда «Российский общественно-политический центр» / гл. ред., пред. совета А. М. Салмин. М. : Летний сад, 2001. С. 102–103.
- 2 См.: Лебедева М. М. Мировая политика : учебник для вузов. М. : Аспект Пресс, 2007. С. 314.
- 3 См.: Стрельцов Д. В., Колдунова Е. В. Внешнеполитический процесс на Востоке. Некоторые подходы к методологии исследования // Вестн. МГИМО-Университета. 2010. № 1. С. 146.
- 4 См.: Кортунов С. Принятие внешнеполитических решений в России и США // Международные процессы. 2004. № 2. С. 59.



- 5 См.: Антонов А. В. Системный анализ : учебник для вузов. М. : Высш. шк., 2004. С. 20–22.
- 6 Шадурский В. Г. Внешняя политика Франции (1945–2002). Минск : Изд-во БГУ, 2004. С. 102.
- 7 Стрельцов Д. В., Колдунова Е. В. Указ. соч. С. 146, 148.
- 8 См.: Шенелев М. А. Теорія міжнародних відносин : підручник. Киев : Вища школа, 2004. С. 104.
- 9 Шлезингер А. М. Циклы американской истории : пер. с англ. М. : Прогресс ; Прогресс-Академия, 1992. С. 118.
- 10 См.: Быков О. Н. Национальные интересы и внешняя политика. М. : ИМЭМО РАН, 2010. С. 46.
- 11 См.: Основы общей теории международных отношений / под ред. А. С. Манькина. М. : Изд-во МГУ, 2009. С. 338.
- 12 См.: Risse-Kappen T. Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies // World Politics. 1991. Vol. 43, № 4. P. 482–483.
- 13 Шенелев М. А. Указ. соч. С. 340.
- 14 См.: Hermann M. G., Hermann C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How : An Empirical Inquiry // International Studies Quarterly. Vol. 33. № 4. December 1989. P. 363–364.
- 15 См.: Пашковский П. И. Интеграционная политика России на постсоветском пространстве (1991–2011 гг.). Киев : Интерсервис, 2012 ; *Его же*. К вопросу о факторах принятия внешнеполитических решений // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. Материалы XI Международной научно-практической конференции (29 сентября 2015 г.). СПб. : Стратегия будущего. 2015. № 11. Т. 3. С. 88–90 ; *Его же*. Россия в международных системах : исторический опыт позиционирования // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 1. С. 41–53 ; *Его же*. Циклы модернизации и проблемы национальной безопасности России // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 1 (13). С. 14–20.
- 16 См.: Петровский В. Ф. Американская внешнеполитическая мысль : Критический обзор организации, методов и содержания буржуазных исследований в США по вопросам международных отношений и внешней политики. М. : Международные отношения, 1976. С. 81.
- 17 См.: Быков О. Н. Указ. соч. С. 26.
- 18 Там же. С. 30.
- 19 См.: Wolfers A. Discord and Collaboration : Essays on International Politics. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1962. P. 26.
- 20 См.: Пашковский П. И. Интеграционная политика России на постсоветском пространстве (1991–2011 гг.). С. 7 ; Шенелев М. А. Указ. соч. С. 138.
- 21 См.: Allison G. T. Conceptual Models and «The Cuban Missile Crisis» // The American Political Science Review. 1969. Vol. 63, № 3. P. 690.
- 22 См.: Мировая политика и международные отношения : учеб. пособие / под ред. С. А. Ланцова, В. А. Ачкасова. СПб. : Питер, 2007. С. 266–267.
- 23 См.: Allison G. T. Op. cit. P. 690.
- 24 См.: Стрельцов Д. В., Колдунова Е. В. Указ. соч. С. 146.
- 25 См.: Лебедева М. М. Указ. соч. С. 315–318 ; Холсти О. Р. Кризисы, эскалация, война // Теория международных отношений : хрестоматия / под ред. П. А. Цыганкова. М. : Гардарика, 2002. С. 300–315.
- 26 Киссинджер Г. Дипломатия : пер. с англ. М. : Ладомир, 1997. С. 19.
- 27 Кокошин А. А. О системном и ментальном подходах к мирополитическим исследованиям : краткий очерк. 2-е изд, испр. и доп. М. : ЛЕНАНД, 2008. С. 68–69.
- 28 См.: Мировая политика и международные отношения. С. 270.
- 29 См.: Rose G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy // World Politics. 1998. № 51. P. 160–161.

Образец для цитирования:

Пашковский П. И. Внешнеполитический механизм : проблемные теоретические аспекты исследования // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 452–456. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-452-456.

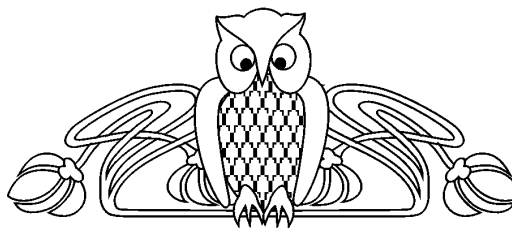
УДК 327

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В АТР

А. М. Бобыло

Дальневосточный федеральный университет, Владивосток
E-mail: sibiryak_84@mail.ru

В статье исследуются вопросы образовательной стратегии Российской Федерации в Азиатско-Тихоокеанском регионе в контексте ее геополитических задач и национальных интересов на современном историческом этапе. Рассматриваются ключевые инструменты и меры государственной поддержки по продвижению и интеграции системы российского образования в образовательное пространство АТР (совершенствование нормативно-правовой базы, реализация инновационных образовательных



проектов по поддержке национального образования, участие России в международных образовательных и экономических проектах со странами АТР, активизация работы в сфере развития гуманитарного сотрудничества за рубежом). На основе проведенного анализа строятся прогнозы и оцениваются перспективы дальнейшей работы по данному направлению.

Ключевые слова: образование, Азиатско-Тихоокеанский регион, национальные интересы, гуманитарное сотрудничество,