

УДК 327 (470)

О.Н. Шкапяк

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, факультет международных отношений,
Казахстан, г.Алматы
e-mail: oxana_sch@mail.ru

Роль стратегического планирования во внешней политике государства (на примере Российской Федерации)

Создавать концептуальные документы, в которых государства обозначают основные направления своей внешней политики, сегодня стало общим правилом. К таким документам относятся Концепции и Стратегии внешней политики. В Российской Федерации после распада СССР было принято четыре Концепции внешней политики, которые знаменуют собой периоды правления четырех российских президентов. В статье рассматриваются особенности разработки стратегических программ в современной России, и их значение для эффективного государственного управления. Участие в разработке концепций и стратегий различных ведомств, а это с одной стороны, позволяет утверждать, что при разработке текстов, будут учтены все ресурсы имеющиеся у государства, для определения основных внешнеполитических интересов, но с другой стороны, это приведет к излишней бюрократизации процесса разработки концептуальных документов.

Ключевые слова: Концепция внешней политики, Российская Федерация, государственное планирование, внешнеполитическая программа.

О.Н. Шкапяк

Мемлекеттің сыртқы саясатындағы стратегиялық жоспарлау рөлі (Ресей Федерациясы мысалында)

Автор ерекше назарды қазіргі Ресейдің стратегиялық құжаттарының жасалуына аударған. Қазіргі таңда мемлекеттер өздерінің сыртқы саясатының негізгі бағыттары белгіленген тұжырымдық құжаттарды дайындау жалпы тенденцияға айналды. Бұл құжаттарға сыртқы саясат Стратегиясы мен Тұжырымдамалары жатады. КСРО ыдырағаннан кейін Ресей Федерациясында сыртқы саясаттың төрт тұжырымдамасы қабылданған, бұл осы кезеңде мемлекет басында болған төрт президентпен басқаруына байланысты. Мақалада Ресейдің қазіргі таңдағы сыртқы саясатының стратегиялық құрылымы мәселесі және оның мемлекет басқарудағы тиімділігі қарастырылады. Тұжырымдамалардың және түрлі ведомстволардың стратегиясын дайындауға қатысу, ал бір жағынан, мәтінді дайындау кезінде, сыртқы саясаттық мүддені анықтауда мемлекетте бар барлық ресурстары ескеріледі, екінші жағынан, тұжырымдамалық құжаттардайындауда шектен тыс үдерістің бюрократизациясына алып келеді.

Түйін сөздер: сыртқы саясаттың тұжырымдамасы, Ресей Федерациясы, мемлекеттік жоспарлау, сыртқы саясаттық бағдарлама.

O.N. Shkapyak

Role of strategic planning in the state foreign policy (on the example of the Russian Federation)

Today it has become a general tendency to design conceptual documents in which the states can define main directions of their foreign policy. Such documents include Concepts and Strategies of foreign policy. After the collapse of the USSR the Russian Federation adopted four Foreign Policy Concepts, which signify the reign periods of four Russian Presidents. The article discusses the features of the development of strategic programs in modern Russia, and their implications for effective governance. Participation in the development of concepts and strategies of the various departments, and it is on the one hand, suggests that the development of texts, would take into account the resources available to the state, to identify key foreign policy interests, but on the other hand, it would lead to unnecessary bureaucracy, the process of developing conceptual documents.

Key words: Foreign policy concept, the Russian Federation, state planning, foreign policy program.

Внешняя политика всегда была и остается одной из важнейших функций государства. От эффективно проводимой внешней политики во многом зависят экономическое, политическое развитие страны и решение вопросов национальной безопасности. Современные международные процессы заставляют пересматривать основные принципы формирования и проведения внешней политики всеми государствами вне зависимости от их веса на международной арене. Появление новых, негосударственных акторов, не может не оказывать существенного влияния

на международные отношения, а непредсказуемость их поведения ставит перед государствами более сложные задачи при принятии внешнеполитических решений.

При формировании внешнеполитического курса государства, принимается соответствующая программа. Создавая программу, авторы должны учитываться следующие составляющие: интерес, ресурсы; цели и образ действия. Схематично внешнеполитическую программу можно представить следующим образом:

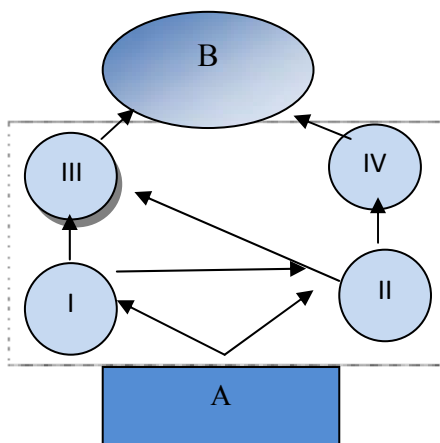


Рисунок 1 - Внешнеполитическая программа и ее составляющие [1].

На данном рисунке А – субъект международных отношений, т.е. государство, В – внешнеполитический курс, который проводит государство. Пунктиром обозначена внешнеполитическая программа. Цифрами обозначены составляющие внешнеполитической программы: I – интересы, II – ресурсы, III – цели и IV – образ действий.

Рассмотрим более подробно составляющие внешнеполитической программы. Итак, в основе любого действия субъекта международных отношений заложена, потребность. Осознанная потребность и есть интерес. Поскольку внешняя политика есть удел государства, то интерес у нас является интересом государственным. Профессор МГИМО(У) Шаклеина Т.А. обращаясь к вопросу о формировании национальных интересов России, отмечает, что «Российская Федерация – часть мироцелостности. Необходимо понимать, каковы российские интересы. Однако не менее важно осознавать, что внешняя политика России формируется и проводится в реально существующем глобальном контексте, в

общемировой политической и экономической среде. Эта среда может создавать новые шансы и возможности для реализации российских интересов, но она также накладывает и определенные ограничения для действия нашей страны – точно так же, как и любой другой» [2]. Поэтому, при формировании национальных интересов, необходимо учитывать и международную ситуацию.

Для успешной реализации интересов государство опирается на имеющиеся у него ресурсы. «В самом общем виде под ресурсами понимается все то, что дает возможность субъекту действовать и воздействовать на других. Воздействие может быть и/или информационным» [1, с.129]. Соответственно ресурсы будут материальными и информационными. Также можно наблюдать дисбаланс имеющихся ресурсов, когда нехватка одного компенсируется избытком другого.

Если интерес есть то что желаемо, то формируя цель, исходят из того, что возможно, т.е. цель формируется исходя из интересов, но под-

крепленных имеющимися ресурсами. Интересы и ресурсы определяют образ действия государства во внешней политике. Переоценка собственных ресурсов, которые не подкрепляют имеющиеся интересы, может привести к неэффективной внешней политике.

Принятие внешнеполитической программы, предполагает разработку внешнеполитической доктрины (концепции). Принятие концепции или доктрины, предполагает разработку «плана внешнеполитических мероприятий по ее реализации. Его выполнение представляет собой целенаправленную внешнеполитическую деятельность, то есть внешнеполитический курс... Внешнеполитический курс – это планируемая деятельность, где экспромт возможен и даже желателен и даже иногда желателен исключительно на тактическом уровне» [1, с. 141]. Насколько качественно, внешнеполитическое планирование, настолько будет эффективен внешнеполитический курс страны. С точки зрения одного из ведущих российских исследователей в области стратегического планирования А.А. Кокошина «Эффективное стратегическое планирование способно обеспечить получение государством на международной политической арене стратегической инициативы» [3].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» [4]. По мнению профессора МГИМО(У), доктора юридических наук Евгения Яковлевича Павлова «как конституционные полномочия, так и практическая деятельность президента РФ охватывают почти всю область внешней политики Российского государства. Фактически большинство государственных органов, наделенных отдельными внешнеполитическими полномочиями и принимающих, в той или иной степени, участие в осуществлении внешней политики страны, находятся в подчиненном положении по отношению к фактической роли президента РФ во внешней политике государства» [5]. Единственными государственными органами, которые неподконтрольны президенту является Федеральное Собрание Российской Федерации, которое может, преодолев вето президента, оказывать влияние на внешнеполитические решения, а также Государственная Дума. Министерство иностранных дел, основной задачей которого является прак-

тическое осуществление внешнеполитического курса, все свои действия полностью согласует с президентом, так же как и другие государственные органы: ФСБ, Служба внешней разведки, Министерство обороны, Совет Безопасности Российской Федерации. Большая часть данных государственных органов принимают непосредственное участие в выработке внешнеполитического курса России, однако «решающее слово в деле определения основных направлений внешней политики России остается за президентом РФ, т.к. данная прерогатива закреплена за ним Конституцией РФ» [5, с. 22].

Результативность внешнеполитического курса государства, во многом зависит от продуманности в принятии внешнеполитических решений. «Эффективный механизм принятия и реализации внешнеполитических решений – это одно из ключевых условий эффективной внешней политики... субъективные решения, которые рассчитаны на полшага вперед и основаны на конъюнктурных соображениях, здесь абсолютно недопустимы, поскольку любой шаг может иметь долговременные последствия, даже если субъекты, принимающие решения о таком шаге, в данный момент не осознают» [6].

В качестве такого механизма выделяют стратегическое планирование. По мнению одного из ведущих российских исследователей занимающихся исследованием процессов подготовки и принятием внешнеполитических решений С.В. Кортунова, «стратегическое планирование для успешной внешней политики абсолютно необходимо» [6, с. 160]. Для планирования внешней политики создаются концептуальные документы Концепции, Стратеги, Доктрины, основная роль которых определить направления действий. «В рамках стратегического планирования формируются прогнозные, концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основы), программные, планирующие и распорядительные документы, нормативные правовые акты, а также вспомогательные (аналитические, информационные, справочные) и другие материалы» [7].

К концептуальным документам при формировании внешней политики государства относится Концепция внешней политики, которая отражает виденье развития государства, его внешнеполитических намерений на определенный период времени. Наличие Концепции не

является обязательным фактором, но многие государства, предпочитают иметь подобного рода документ, поскольку он дает более целостное представление и о развитии международных отношений, и о месте государства в данной системе, что позволяет эффективно использовать все варианты при принятии внешнеполитических решений.

В современном мире в связи с происходящими процессами глобализации, развитием информационных технологий, происходит ускорение событий, сжатие временного пространства, появление новых угроз и вызовов, растет региональная и глобальная нестабильность. Такие тенденции требуют соответственно и быстрой реакции со стороны государств, зачастую во многом реакция должна предугадывать события. Потребность планировать свои действия является необходимой тенденцией при управлении государством. «недостаточная разработанность внешнеполитической программы делает внешнеполитический курс непоследовательным, что создает государству имидж «непредсказуемости»» [1, с.122].

Сегодня стратегическое планирование становится неотъемлемой частью управления в любом государстве и охватывает различные направления деятельности. Стратегическое планирование подразумевает под собой составление плана действия для достижения определенной цели. Но стратегическое планирование не только должно обозначать основные направления деятельности, но и четко прописывать способы, средства и методы достижения поставленных целей, а также возможность спрогнозировать характер развития ситуации. «Прогнозы интересны и нужны для того, чтобы при их рассмотрении и сравнении для государственной власти и общества в целом был определен круг реалистических вариантов для практической политики и основа для концептуализации важнейших решений. Сам выбор из этого круга вариантов и альтернатив должен быть основан, на наш взгляд, на простейшей идее. Она состоит в решении вопроса о том, какой тип поведения окажется наиболее эффективным («адекватным внешней среде», «оптимальным» – здесь терминология не играет главной роли) для нашей страны в реализации ее непосредственных интересов в обозримом будущем» [8].

Основная работа над подготовкой документов осуществляется аппаратом Министерства иностранных дел РФ, Совета Безопасности РФ во взаимодействии с Аппаратом Правительства РФ и заинтересованными подразделениями Администрации президента РФ, общее руководство стратегическим планированием осуществляет президент.

В проведении стратегического анализа, мониторинга и состояния внешней политики и национальной безопасности, и определении объемов необходимых ресурсов участвуют ситуационные центры – Ситуационный центр президента Российской Федерации, Ситуационный центр Правительства Российской Федерации, Ситуационный центр Совета Безопасности Российской Федерации, ситуационные центры федеральных органов исполнительной власти и полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах и др.

«Правильно избранная и сформулированная долгосрочная концепция реализации государственных интересов может быть источником успехов внешней политики страны в среднесрочном (и даже долгосрочном) смысле. Конечно, какие-то изменения в официальные государственные документы (включая и тексты прокламированной внешнеполитической доктрины) вносятся постоянно. Смена концепции – дело отнюдь не синхронное с риторическими коррективами. Основа такой концепции вообще может существовать несколько лет и при этом не подвергаться изменениям вместе со сменой текущих приоритетов внешнеполитических интересов страны» [8, с. 326-327].

Таким образом, Стратегии, Концепции и Доктрины относятся к концептуальным документам. При их составлении проводится тщательный анализ статистических данных, информационно-аналитических документов, ежегодных посланий президента, материалов научных исследований, социологические опросы, учитывается опыт составления подобных документов зарубежных стран. Участие в подготовке концептуальных документов различных ведомств позволяет учитывать все имеющиеся у государства ресурсы и возможности для выстраивания более адекватного курса. Но в то же время такое большое количество ведомств принимающих участие в разработке несколько бюрократизирует весь процесс.

Литература

- 1 Современная мировая политика: Прикладной анализ/ под ред А.Д. Богатурова. – М: Аспект Пресс, 2009. – С.123
- 2 Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке/под ред. Т.А. Шаклеиной, А.А. Байкова. – М.: Аспект Пресс, 2013.- С.13
- 3 Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. – М.: КомКнига, 2007.- С.21
- 4 Конституция Российской Федерации. – 1993// <http://www.mid.ru>. [режим доступа 13.10.2013].
- 5 Павлов Е.Я. Внешнеполитические полномочия Президента Российской Федерации и особенности их реализации в современных условиях// Право и управление. XXI век. – 2012 – №2(23). – С. 18 – 24.
- 6 Кортунов С.В. Современная внешняя политика России: стратегия избирательной вовлеченности. – М.: Аспект Пресс, 2009. – С. 160
- 7 Указ Президента РФ «Об Основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г №536 // <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html>. [режим доступа 13.10.2013].
- 8 Сетов Р.А. Современный миропорядок и государственные интересы России. Термины, теории, прогнозы. – М.: Три квадрата, 2010. – С.326-327

References

- 1 Sovremennaya mirovaya politika: Prikladnoi analiz/ pod red. A.D. Bogaturova. – М: Aspekt Press, 2009. – S123
- 2 Megatrendy: osnovnye traektorii evolyutsii mirovogo poryadka v XXI veke/ pod red.T.A. Shakleinoi, A.A. Baikova. – М: Aspekt Press, 2013. – S.13
- 3 Kokoshin A.A. O strategicheskome planirovanii v politike. – М.: KomKniga, 2007. – S.21
- 4 Konstitutsiya Rossiyskoi Federatsii. – 1993//<http://www.mid.ru>. [rezhim dostupa 13.10.2013].
- 5 Pavlov E.Ya. Vneshnepoliticheskie polnomochiya Prezidenta Rossiyskoi Federatsii I osobennosti ikh realizatsii v sovremnykh usloviyakh// Pravo I upravlenie. XXI vek.- 2012. – №2(23). – S. 18 – 24.
- 6 Kortunov S.B. Sovremennaya vneshnyaya politika Rossii: strategiya izbiratel'noi вовлеченности. – М: Aspekt Press, 2013. – S. 160
- 7 Ukaz Prezidenta RF «Ob Osnovakh strategicheskogo planirovaniya v RF» ot 12 maya 2009 g №536 // <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html>. [rezhim dostupa 13.10.2013].
- 8 Setov R.A. Sovremenniy miroporyadok I gosudarstvennye interesy Rossii. Terminy, teorii, prognozy. – М.:Tri kvadrata, 2010. – S.326-327