

Федорченко В.С.

Международные факторы формирования государственной политики национальных правительств

Федорченко Вероника Сергеевна — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: FedorchenkoVS@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [6977-8447](https://elibrary.ru/6977-8447)

Аннотация

Государственная политика формируется в результате кооперации субъектов политики, институтов власти и управления, гражданских и международных структур, что создает сложный механизм согласования, выдвижения и реализации правительством тех или иных стратегий, учитывающих интересы и позиции ведущих политических игроков. При этом роль внешней среды в работе органов государственной власти постоянно возрастает в силу действия международных факторов, оказывающих влияние на политический курс государства. Проявления глобализации в сфере экономики, безопасности, культуры, наряду с транснационализацией международных отношений увеличивает спектр международных структур, с которыми государство кооперирует в процессе выработки и реализации политических решений. Международные факторы оказывают прямое и косвенное воздействие на поведение и сознание управленческой элиты, а следовательно, на стиль и методы управления в государстве. Обладая как позитивным, так и негативным потенциалом воздействием на национальное государство, такие факторы, как геополитическая ситуация, мировая экономическая конъюнктура и интернационализация гражданского общества должны быть учтены в процессе формирования и реализации правительственных стратегий.

Ключевые слова

Государственная политика, кооперация, международная среда, глобализация, национальные стратегии, интеграция, открытое правительство.

Основной формой активности государства как института власти управления является его государственная политика на различных площадках и по различным направлениям жизнедеятельности социума. Посредством проведения определенного политического курса государство решает задачи регулирования и управления общественным развитием: выстраивает систему приоритетов, формирует идеи, ориентиры и цели, реализация которых трактуется как важная стратегическая миссия поддержания стабильности и упорядоченности общественных отношений.

Анализ государственной политики невозможен без понимания процесса принятия политических решений, являющихся одним из основных элементов государственного управления. Рассматривая государственное управление как «кооперативную деятельность властно-иерархизированного сообщества людей, совокупность их индивидуальных и коллективных действий, скоординированных и спонтанных взаимодействий»¹, исследователь может прийти к выводу о центральной роли индивидов, образуемых ими групп и организаций в формировании политики. При

¹ Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: ИД КДУ, 2004. С. 138.

этом состав участников процесса принятия политических решений разнообразен: он включает в себя выборных политиков, назначенных чиновников, авторитетных общественных деятелей, высших государственных менеджеров (министров, руководителей агентств), квалифицированных карьерных чиновников и чиновников низового уровня, а также аналитиков и экспертов² и представителей гражданского общества. Ввиду действия тенденций глобализации, интенсификации рыночных связей между государствами, организациями и группами интересов, список внешних агентов, участвующих в процессе принятия государственных решений, расширяется, а также увеличивается потенциал их влияния на политику через разнообразные механизмы и технологии. Такие факторы внешней среды, как текущая геополитическая ситуация, включенность правительства в международные проекты, политика, проводимая иностранными государствами и международными организациями, продвигаемые трансграничными акторами (элитами, криминальными и теневыми организациями) интересы, способны оказывать влияние на проводимый в стране политический курс. Таким образом, выработка и реализация государственной политики представляется процессом кооперации разноуровневых агентов: в нем активно соучаствуют государственные институциональные игроки (законодательные и исполнительные органы власти, судебные и контрольные органы, государственные кредитно-финансовые организации), политические акторы (политические лидеры, бюрократия, группы интересов и лоббистские организации, партии, общественное мнение, гражданские лидеры, средства массовой информации, различные группы финансовых, региональных и экономических элит), внешние центры влияния (международные организации, неформальные клубы государств, альянсы, транснациональные компании и региональные союзы).

Разнородность агентов, участвующих в формировании решений по определенному вопросу государственной политики, определяет способы коммуникаций и каналов связи между ними. Политика формируется как на публичном, так и на латентном уровне принятия решений, при ее разработке используются формальные и неформальные методы взаимодействия между политическими субъектами, прямые и косвенные каналы влияния. Если формальные отношения протекают в границах традиционных, нормативно установленных институтов, «чьи правила обуславливают типичные и наиболее результативные образцы и формы исполнения людьми

² См.: *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект пресс, 2014. С. 155–162.

предписанных им ролей и функций»³, то неформальные связи порождают устойчивые сетевые взаимодействия лиц, принимающих решения, администраторов и политических предпринимателей.

В этой связи объяснения процесса выработки политики с точки зрения мультифакторного анализа с установкой на включение множества переменных макро- и микроуровня представляется наиболее целесообразной задачей для понимания места и роли контрагентов государства, в том числе международных игроков, в процессе принятия государственных решений и, как следствие, формирования государственной политики.

Как было отмечено выше, действие макрофакторов, таких как глобализация с одной стороны, и регионализация — с другой, расширяет круг контрагентов государства в процессе выработки политики. Еще в начале 1970-х годов явления транснационализма и глобализации позволили либеральным ученым теории международных отношений (Дж. Най, Р. Кохейн, Дж. Розенау) охарактеризовать ситуацию как «постмеждународная политика», «глобальная политика» или «новые международные отношения», для которых присущи и новые, и традиционные (межгосударственные) явления и процессы, в которых наблюдается растущая роль традиционных международных институтов, неправительственных организаций (НПО), а также новых глобальных объединений и блоков⁴. В «раздвоенной системе» глобального порядка параллельно существуют государствоцентричные и полицентричные миры, которые иногда сотрудничают, часто конфликтуют, но всегда взаимодействуют⁵. Национальное государство в этой системе находится в перманентном контакте с транснациональными акторами, которые вынуждают его менять свои внешние и внутренние стратегии и отвечать на вызовы, исходящие от политики, целей и приоритетов международных институтов, частных акторов, корпораций и политических коалиций государств. Способность транснациональных акторов проникать в сферы традиционной государственной деятельности и влиять на внутренние процессы стирает границы между внешней и внутренней политикой, что усложняет процесс научного анализа и установления причинно-следственных связей между действиями субъектов политики и событиями, затрудняет идентификацию

³ Соловьев А.И. Указ. соч. С. 163.

⁴ Цыганков П.А. Мировая политика и ее содержание // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 7. С. 55. URL: <http://www.intertrends.ru/seventh/005.htm> (16.01.2015).

⁵ См.: *Rosenau J.N. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity.* Princeton: Princeton University Press, 1990. P. 340.

заинтересованных сторон в проведении той или иной стратегии, поскольку все реальные согласования переносятся в латентную плоскость управления. В этих условиях национальная политика государства становится частью мировой политики — решения, принимаемые на страновом или региональном уровне, получают резонанс на разных континентах и способны послужить триггером общественных движений в других странах. Кроме того, интересы и цели ресурсообеспеченных транснациональных акторов могут быть включены в национальные стратегии государства, что обусловлено наличием совместных проектов национальных правительств и международных структур.

Россия, например, взаимодействует на постоянной основе с формальными международными организациями, являясь либо их полноправной участницей (ООН, ОБСЕ, Совета Европы), либо обладательницей статуса наблюдателя (Организация «Исламская конференция»), входит в состав неформальных клубов («Большой двадцатки», БРИКС) и трансрегиональных форумов (Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества — АТЭС, Форума «Европа — Азия» (*Asia-Europe Meeting, ASEM*), Арктического совета), сопредседательствует в интеграционных объединениях в качестве ведущего члена (Шанхайской организации сотрудничества)⁶. Многостороннее сотрудничество открывает для государства как новые возможности, так и ограничивает его абсолютную власть над регулированием общественных и экономических отношений. Преимущество членства в международных финансовых институтах дает право на получение крупных займов для реализации внутренних проектов, в том числе инфраструктурных. Международные контрагенты государства могут быть носителями ценных для государства стратегий, например модернизационных или инновационных, способных вывести экономику страны на новый уровень развития. С другой стороны, за возможность получения международных кредитов государство вынуждено отчитываться перед кредиторами о своей экономической, финансовой и социальной политике.

Государство может выступать реципиентом помощи международных организаций, оказываемой в виде совместных гуманитарных, экономических и образовательных программ. Так, в период с 1994 по 2006 год Европейский союз через

⁶ Наумов А.О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 39. С. 49–76. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013naoumov.htm (16.01.2015); Бордовских А.Н., Буссье Р. Европейская интеграция как новый источник политического риска // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 2. С. 60–88.

программу технического содействия странам СНГ (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, TACIS*) профинансировал свыше 1 500 проектов в 58 регионах России на общую сумму более 2,7 млрд евро⁷. Среди реализованных направлений программы сотрудничества ЕС и России числятся поддержка реформ государственных институтов, правовой и административной сферы, помощь частному сектору в области экономического развития, минимизация социальных последствий переходного периода, обеспечение ядерной безопасности.

Кроме того, роль и влияние международных контрагентов на государственную политику определяется в зависимости от ситуации и проблемного контекста, в которых принимаются политические решения и реализуются национальные проекты. Освоение Арктической зоны Российской Федерации признано стратегическим государственным приоритетом, а ее использование обеспечивает в будущем решение задач социально-экономического развития страны⁸. В то же время признается факт того, что Россия не имеет достаточных технологий и инвестиций для самостоятельного освоения ресурсов Арктики⁹, что означает необходимость сотрудничества с другими арктическими государствами (США, Данией, Канадой, Норвегией), международными организациями (ЕС, НАТО) и транснациональными корпорациями (*ExxonMobil, Total*) для развития макрорегиона. Сегодня по освоению Арктики реализуются такие международные проекты, как: Природоохранное партнерство Северного измерения (ППСИ), являющееся совместной инновационной программой Европейской комиссии, некоторых стран — членов ЕС, России, Норвегии, Канады, Белоруссии и международных финансовых институтов — Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка, Всемирного банка. Программа создана с целью финансирования экологических и энергоэффективных проектов в Северо-Западном регионе России, Калининграде и на Кольском полуострове. Успех политики России на арктическом направлении зависит не только от реализации намеченных

⁷ Программа сотрудничества ЕС — России (Тасис/ЕИСП) // Представительство Европейского союза в России [Официальный сайт]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_ru.htm (04.08.2014).

⁸ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года // Правительство России [Официальный сайт]. 20.02.2013. URL: <http://government.ru/news/432/> (10.12.2014).

⁹ Хотькова Е.С., Глуценко Ю.Н., Анчикина Т.Б., Шишков А.С., Михайлов С.А., Коньшиев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в современной системе международных отношений и национальные интересы России // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 5 (26). С. 11. URL: http://www.riss.ru/images/pdf/journal/2014/5/04_.pdf (16.01.2015).

правительством целей, но также от условий меняющейся геополитической обстановки, внешнеполитического контекста и намерений других заинтересованных сторон.

Экономическая либерализация, как еще один макрофактор глобального действия, в 90-х годах XX века привела к интернационализации финансовых систем и национальной торговли. Политика по стимулированию открытости рынков, построенная на принципах «Вашингтонского консенсуса», способствовала дерегулированию и ослаблению контроля национального государства над социально-экономическими отношениями, приватизации государственных предприятий, а также усилила взаимосвязи и взаимозависимости между различными акторами в новой системе международных отношений. Принципы неолиберальной экономической политики западных финансовых институтов реализовались, в частности, в рыночных реформах «шоковой терапии», проводимых российским правительством по рекомендациям МВФ. Некоторые эксперты западной науки связывают с неолиберальной стратегией правительства того времени финансовый кризис августа 1998 года и социально-регрессивные реформы¹⁰. В то же время они отмечают, что государству следовало контролировать движение капиталов, несмотря на возможное сопротивление международных финансовых организаций¹¹. Американский экономист и бывший вице-президент Всемирного банка Дж. Стиглиц напрямую говорит о пагубности политики МВФ в отношении России и ее долгосрочного экономического развития¹². Таким образом, экономическая глобализация, операторами которой выступили МВФ и правительство США, выступила одним из факторов проведения российским властями фактически антисоциальной политики.

С другой стороны, такой эффект глобализации, как экономической интеграция, создает условия для свободного передвижения капиталов, товаров, трудовой силы и услуг между странами — участницами региональных образований. Например, объединение рынков России, Казахстана и Белоруссии формирует крупный региональный блок — Евразийский экономический союз, являющийся институциональной основой сотрудничества стран-участниц в едином евразийском

¹⁰ См.: Гэлбрейт Дж. Кризис глобализации // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6; Филд М.Дж., Котц Д.М., Бухман Дж. Неолиберальная экономическая политика и кризис здравоохранения в России // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4. С. 62–66; Stiglitz J. The Ruin of Russia // The Guardian. 9 April 2003. URL: <http://www.theguardian.com/world/2003/apr/09/russia.artsandhumanities> (12.12.2014).

¹¹ Гэлбрейт Дж. Экономическая политика измеряется результатами // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 5. С. 32–37.

¹² Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. М.: Национальный общественно-научный фонд, 2003. С. 304.

пространстве и в будущем способный оказывать значительное политическое влияние. Подобное явление подтверждает тенденцию к регионализации мирового пространства и объединению государств в торгово-экономические союзы и альянсы с целью отстаивания собственных интересов в геополитике и извлечению наибольших выгод от совместного партнерства. Так, формирование южноамериканскими странами общего рынка МЕРКОСУР (*Mercado Comun del Sur*) позволило Аргентине и Бразилии принять в 2008 году решение об отказе от использования американского доллара в межгосударственных платежах, перейдя на новую схему расчетов с использованием бразильских реалов и аргентинских песо. Консенсус правительств данных стран относительно новых единиц расчетов обезопасил их рынки от флуктуаций в американской финансовой системе. В этой связи тезис К. Омаэ о восходе региональных экономик и становлении региона как автономной экономической единицы находит подтверждение в деятельности влиятельных интеграционных объединений развивающихся стран¹³.

Следующим фактором международной среды, ставшим в XXI веке определяющим для геополитического позиционирования государства как на международной арене, так и во внутренних делах, стал информационный. Сила государства сегодня определяется не только военной и экономической мощью, но возможностью эффективно воздействовать на интеллектуальный потенциал других стран, распространять и внедрять в общественное сознание населения определенные духовные и идейные ценности. Информационная революция, будучи глобальной реальностью, является фактором модернизации сферы государственного управления. Это привело к новым принципам регулирования общественных отношений и методам формирования государственной политики. Благодаря развитию интерактивных способов распространения информации и интенсификации интернет-коммуникаций получают распространение феномены «сетей тесного мира», которые порождают психологию и идеологию открытости и непосредственности общения, что позволяет использовать эти сети в целях мобилизационной активности¹⁴. В новой коммуникационной среде значительно возросла роль гражданских институтов, что позволило говорить о международных негосударственных образованиях и транснациональных объединениях как новых политических акторах. Активность

¹³ *Ohmae K.* The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies. New York: Simon and Schuster Inc., 1995. P. 114.

¹⁴ *Сморгунов Л.В.* Сложные сети и демократия в России: новые возможности и ограничения // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3 (32). С. 64.

разветвленных политических сетей, финансирующих и реализующих различного рода проекты и кампании на территории национального государства делает любое правительство заложником внешнего фактора¹⁵. Например, российское правительство в целях снижения зависимости политики от информационного фактора приняло поправки к закону «О некоммерческих организациях», обязывающие некоммерческие организации (в большинстве случаев НПО), получающие финансирование из зарубежных источников (то есть денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан) и занимающихся «политической деятельностью», официально регистрироваться в качестве «иностранных агентов»¹⁶. Деятельность неправительственных и некоммерческих организаций можно признать политической, если она «оказывает воздействие (также и путем влияния на общественное мнение) на решения государственных органов и на государственную политику»¹⁷. Цель закона состоит в противодействии иностранному вмешательству во внутренние дела государства, однако этот же закон имеет потенциал к сужению возможности участия гражданского общества в государственном управлении.

Одновременно сетевые гражданские сообщества, в том числе и в российской публичной политике, способствуют расширению коридора возможностей для осуществления оперативного управления общественными отношениями и выработке и принятию совместно с институтами гражданского общества политических решений. Новые интерактивные механизмы гражданского участия, такие как электронное правительство, открытое правительство, краудсорсинг, краудфандинг, электронная демократия и открытые данные, способствуют прямому вовлечению в процесс публичного управления широких слоев населения, являясь одновременно системой обратной связи между органами власти и гражданским обществом.

¹⁵ Минасян Г., Восканян А. Зарубежные НПО: механизм влияния на внутреннюю политику в СНГ // Обозреватель — Observer. 2013. № 3. С. 12.

URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N3_2013/006_019.pdf (16.01.2015).

¹⁶ Данные положения зафиксированы в пункте 6 статьи 2 ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: Федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ г. Москва «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 24.01.1996. URL: <http://www.rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html> (16.01.2015).

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 федерального закона “О некоммерческих организациях”, части шестой статьи 29 федерального закона “Об общественных объединениях” и части 1 статьи 19.34. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда “Костромской центр поддержки общественных инициатив”, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/ (16.01.2015).

Тренд открытости и сотрудничества в государственном управлении принимает глобальные масштабы. В 2011 году на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН восемь государств (Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка, США и Великобритания) образовали международную платформу «Партнерство “Открытое правительство”» (*Open Government Partnership*), участники которой, подписав Декларацию открытого правительства (*Open Government Declaration*), обязались стимулировать прозрачность в государственном управлении, наделять граждан правами участия в процессе выработки и реализации политики, бороться с коррупцией, привлекать возможности новых технологий для повышения качества и доступности государственных услуг¹⁸. Несмотря на то, что в 2013 году Россия отозвала свое письмо о намерении вступить в «Партнерство “Открытое правительство”», все же в стране внедряются принципы открытого правительства по собственному образцу. Так, в феврале 2012 года указом президента учреждена рабочая группа по формированию системы «Открытое правительство», в рамках которой образуются новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти¹⁹. Как можно видеть, стратегии власти по открытому государственному управлению напрямую не зависят от международных инициатив вроде «Партнерства “Открытое правительство”», однако испытывают влияние с их стороны, что отражается на реально проводимой политике. Многие решения по модернизации комплекса взаимоотношений власти с гражданским обществом (повышение уровня транспарентности, открытости и подотчетности органов государственного власти перед населением) реализуются в рамках исполнения высших постановлений власти.

Таким образом, факторы информатизации национальных обществ привели к более открытому государственному управлению, в котором расширилось участие институтов гражданского общества и рядовых граждан в принятии государственных решений и выработки государственной политики. Распространение данной тенденции стало возможным, в том числе, благодаря деятельности международных структур — как межправительственных (Генеральная Ассамблея ООН) и неправительственных организаций («Трансперенси Интернешнл»), так и глобальных гражданских

¹⁸ Participating Countries // Open Government Partnership [Official Site]. URL: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (16.01.2015).

¹⁹ Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы “Открытое правительство”» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=524364&req=doc> (16.01.2015).

образований в сети Интернет. Проявлением международного участия в национальных процессах России стало участие 685 иностранных наблюдателей из 58 государств в президентских выборах 2012 года²⁰. В наблюдении за выборами также приняли участие семь международных организаций, в которых Российская Федерация состоит в качестве участника или наблюдателя. Среди них числились ОБСЕ, Совет Европы, Шанхайская организация сотрудничества, Организация американских государств, Ассоциация организаторов выборов стран Европы. По итогам работы наблюдатели от ОБСЕ опубликовали отчет, в котором давалась оценка подготовке и проведению процесса голосования, а также предлагались «дополнительные эффективные гарантийные меры, которые обеспечат беспристрастность и полную независимость избирательных комиссий от власти, как того требует закон». Отчет рекомендует пересмотреть национальное избирательное законодательство таким образом, «чтобы непартийные организации и группы получили возможность осуществлять наблюдение за выборами», а также рассмотреть возможность внесения в законодательство положений, предусматривающих личную административную или криминальную ответственность лиц, которые принимают участие в многократном голосовании или вбросе бюллетеней. Подобные рекомендации хотя и носят консультативный характер, все же несут в себе попытку изменения нормативно-правовой базы с целью ее соответствия нормам права, принятого в государствах с демократическим режимом.

Очевидно, наиболее актуальным фактором международной среды на текущий момент является рост напряженности и конфликтности мировой системы и возрастание роли международных структур в урегулировании геополитических и экономических споров. Глобализация способствует выходу локальных конфликтов на международный уровень, ввиду чего они становятся объектом внимания и регулирования со стороны различных акторов: миротворческих и мониторинговых миссий международных организаций, международных совещательных форумов, уполномоченных представителей иностранных государств, неправительственных организаций. Интернационализация украинского политического кризиса продемонстрировала, какие механизмы используют международные структуры и иностранные государства (ЕС, США, Япония) в целях изменения вектора российской внешней политики. Однако действующие против России экономические санкции показывают малую

²⁰ Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://www.cikrf.ru/banners/pr ezident_2012/international/mezhd_nabl_pres.html (16.01.2015).

эффективность в вопросе корректировки стратегий руководства РФ. Политика России по отношению к Украине не изменяется, несмотря на ограничения, наложенные международными организациями и иностранными государствами на российские финансовые институты и торговые предприятия.

Совокупность вышеперечисленных факторов международной среды позволила описать состояние современного социально-экономического устройства мира как постглобализацию²¹, то есть период длительного экономического застоя, порожденный мировым финансовым кризисом 2008–2010 годов и впоследствии переросший в социально-политическую фазу²², обострившуюся военно-политическими конфликтами в Украине, Сирии, Ираке. Данный факт влияет на политику каждого национального государства в разной степени. Напряженность между США и Россией нарастает по мере расширения блока НАТО к восточным границам Европы, размещением военных баз Североатлантического альянса в Центральной Азии и на Ближнем Востоке. Если еще в ноябре 2010 года после переговоров на сессии НАТО в Лиссабоне тогдашний президент Д. Медведев заявил о десятилетнем «испытательном сроке» в отношениях России с Западом перед «решительным сближением»²³, то украинский кризис 2014 года и последующие за ним столкновения гражданского населения на Юго-Востоке Украины, сопровождающиеся агрессивной информационной войной и участием западных наблюдательных миссий, исключили всякую возможность движения Запада и России в едином направлении. Новые приграничные конфликты в регионе свидетельствуют о том, что война за сферы влияния продолжается и переходит на латентный уровень, на котором используются скрытые механизмы и тактики ведения боя. Рост угрозы новых военных столкновений и практика иностранных

²¹ Bullon-Cassis L. Towards «Post-Globalization»? Neoliberalism and Global Governance after the Global Financial Crisis / UNU-CRIS Working Paper W-20011/1.

URL: http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2011-1_new.pdf (16.01.2015); Hahn W. 10: The Magic Number of Endtime Post-Globalism // Money: Ends & Trends. 2009. № 12.

URL: <http://www.eternalvalue.com/adownload/MET-12-09.pdf> (16.01.2015); Jones A. Globalization: Key Thinkers. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2010; Held D., McGrew A. Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide. Cambridge: Polity Press, 2007; Неклесса А.И. Глобальные сдвиги и их воздействие на российское общество . Выступление на круглом столе «Российское общество в контексте глобальных изменений », МЭМО, 17, 29 апреля 1998 г. // Русский архипелаг [Сетевой проект «Русского мира»]. URL: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/global/challenge/shift> (16.01.2015); Рожков Ю.В., Черная И.П. Инновационный вектор развития геофинансов эпохи постглобализации // Безопасность Евразии. 2012. № 2. С. 263–272. URL: http://fin-econ.ru/works/ryv_chip_geofinance.pdf (16.01.2015); Чёрная И.П. Постглобализм versus глокализация: новые вызовы региональному развитию // Тихоокеанская Россия: проблемы и возможности модернизации: сб. науч. ст. / науч. ред. В.В. Горчаков; под общ. ред. А.Б. Волинчука. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2012. С. 93–94.

²² Богатуров А.Д. Политический спазм в глобальном масштабе // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 3 (24). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/002.htm> (16.10.2015).

²³ Там же.

вмешательств во внутренние дела национального государства, наряду с социально-политическим и экономическим кризисом, дает основания говорить о мировом системном кризисе²⁴, урегулировать который невозможно без взаимных уступок сторон и нахождения общего видения проблем международного значения и поиска конструктивных и практически реализуемых решений.

В глобализирующемся мире встала острая необходимость найти новую форму доминирования, каким может стать «согласительное доминирование»²⁵, то есть попытка найти баланс сил и влияния, воздействующий на социально-экономические и политические процессы как на локальном, так и глобальном уровнях. Термин «глобальное управление» хранит в себе идею не монопольной власти одного государства или дипломатических переговоров на принятие решений, а предлагает в первую очередь соблюдение принципа открытой многосторонности по отношению к социальным акторам, фирмам и транснациональным корпорациям (ТНК). Среди множества «актеров вне суверенитета», появившихся за последние два десятилетия на арене мировой политики, одними из наиболее перспективных и необходимых субъектов в глобальном управлении являются межправительственные международные организации, ставшие способом не всегда успешного, но устойчивого реагирования на вызовы общемирового развития со стороны национальных государств. С другой стороны, государства, сохраняя за собой право регулирования социально-политических и экономических процессов в зоне своей юрисдикции, изменяют свои стратегии в зависимости от расстановки сил на мировой арене и ресурсов и целей, наличествующих у международных контрагентов государства. В этой связи международные факторы оказывают непосредственное влияние на формирование государственной политики, что проявляется в таких феноменах, как ограничение объема государственного суверенитета, рост числа транснациональных акторов, обладающих партикулярными стратегиями и интересами, повышение уровня конфликтности международных отношений, регионализация политического пространства. Стоит отметить, что государства с разными политическими режимами реагируют на эти вызовы по-разному: одни продвигают идеи «суверенной демократии»²⁶, стремясь ограничить внешние

²⁴ См: *Лебедева М.М.* Акторы современной мировой политики : локальные действия — глобальные последствия // *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях* . Материалы 4 Конвента РАМИ. М.: МГИМО-Университет, 2007. Т. 1. С. 46–47.

²⁵ *Strange S.* The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 183.

²⁶ *Сурков В.* Национализация будущего // *Эксперт*. 2006. № 43 (537). URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/?n=87778 (16.01.2015).

влияние на национальные процессы, другие придерживаются тактики несопротивления. Характер реакций государств на международные трансформации будет определять рамки формирования правительственных стратегий. Россия, представляя собой государство переходного типа, активно вовлечена в систему транснациональных отношений, в силу чего испытывает на себе влияние международных факторов в полной мере. Рост международных контрагентов государства как следствие глобализации, экономической либерализации и информатизации микрополитических связей ставит политическое руководство страны перед необходимостью введения политики многостороннего взаимодействия, которое позволит реализовывать национальные интересы. Однако некоторые факторы международной среды выступают зоной риска для государства, а международные акторы становятся соперниками национальных правительств или в некоторых случаях даже представляют собой угрозы экономической и политической стабильности государства. В этих условиях возможным выходом может служить политика избирательного партнерства с международными структурами, с одной стороны, и «мягкого» сдерживания — с другой, что позволит осуществлять стратегически важные, но ресурсно-затратные проекты и в тоже время регулировать интенсивность внешнего влияния на внутренние процессы национального государства.

Список литературы:

1. *Андрюшина Е.В.* Роль международных организаций в модернизационных и глобализационных процессах: теория и практика // Политика. Государство. Управление: сборник статей / сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарёва. М.: ИД КДУ, 2014. С. 325–340.
2. *Богатуров А.Д.* Политический спазм в глобальном масштабе // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 3 (24). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/002.htm> (16.10.2015).
3. *Бордовских А.Н., Бусье Р.* Европейская интеграция как новый источник политического риска // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 2. С. 60–88.
4. *Гэлбрейт Дж.* Кризис глобализации // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6.
5. *Гэлбрейт Дж.* Экономическая политика измеряется результатами // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 5. С. 32–37.

6. *Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. М.: ИД КДУ, 2004.
7. *Лебедева М.М.* Акторы современной мировой политики : локальные действия — глобальные последствия // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. Материалы 4 Конвента РАМИ. М.: МГИМО-Университет, 2007. Т. 1. С. 43–54.
8. *Минасян Г., Восканян А.* Зарубежные НПО: механизм влияния на внутреннюю политику в СНГ // Обозреватель — Observer. 2013. № 3. С. 6–19. URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N3_2013/006_019.pdf (16.01.2015).
9. Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://www.economy.gov.ru> (16.01.2015).
10. *Наумов А.О.* Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 39. С. 49–76. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013naoumov.htm (16.01.2015).
11. *Некlessа А.И.* Глобальные сдвиги и их воздействие на российское общество. Выступление на круглом столе «Российское общество в контексте глобальных изменений», МЭМО, 17, 29 апреля 1998 г. // Русский архипелаг [Сетевой проект «Русского мира»]. URL: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/global/challenge/shift> (16.01.2015).
12. *Рожков Ю.В., Черная И.П.* Инновационный вектор развития геофинансов эпохи постглобализации // Безопасность Евразии. 2012. № 2. С. 263–272. URL: http://fin-econ.ru/works/ryv_chip_geofinance.pdf (16.01.2015).
13. Саммит G20 подвел итоги // Интерфакс. 06.09.2013. URL: <http://www.interfax.ru/world/327537> (16.01.2015).
14. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект пресс, 2014. С. 155–162.
15. *Стиглиц Дж.* Глобализация: тревожные тенденции. М.: Национальный общественно-научный фонд, 2003.
16. *Сурков В.* Национализация будущего // Эксперт. 2006. № 43 (537). URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/?n=87778 (16.01.2015).
17. *Филд М.Дж., Котц Д.М., Бухман Дж.* Неолиберальная экономическая политика и кризис здравоохранения в России // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4. С. 62–66.
18. *Хотькова Е.С., Глуценко Ю.Н., Аничкина Т.Б., Шишков А.С., Михайлов С.А., Коньшев В.Н., Сергунин А.А.* Арктика в современной системе международных отношений

- и национальные интересы России // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 5 (26). С. 9–43. URL: http://www.riss.ru/images/pdf/journal/2014/5/04_.pdf (16.01.2015).
19. Цыганков П.А. Мировая политика и ее содержание // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 7. URL: <http://www.intertrends.ru/seventh/005.htm> (16.01.2015).
20. Чёрная И.П. Постглобализм versus глокализация: новые вызовы региональному развитию // Тихоокеанская Россия: проблемы и возможности модернизации: сб. науч. ст. / науч. ред. В.В. Горчаков; под общ. ред. А.Б. Волынчука. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2012. С. 93–103.
21. Bremmer I. Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World. London: Portfolio Penguin, 2013.
22. Bullon-Cassis L. Towards «Post-Globalization»? Neoliberalism and Global Governance after the Global Financial Crisis / UNU-CRIS Working Paper W-20011/1. URL: http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2011-1_new.pdf (16.01.2015).
23. Hahn W. 10: The Magic Number of Endtime Post-Globalism // Money: Ends & Trends. 2009. № 12. URL: <http://www.eternalvalue.com/adownload/MET-12-09.pdf> (16.01.2015).
24. Held D., McGrew A. Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide. Cambridge: Polity Press, 2007.
25. International Monetary Fund [Official Site]. URL: <http://www.imf.org/> (16.01.2015).
26. Jones A. Globalization: Key Thinkers. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2010.
27. Ohmae K. The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.
28. O'Neill J. Les BRIC, nouvelles grandes puissances dans le futur? // Revue internationale et stratégique. 2008. No 72. P. 231–244.
29. Rosenau J.N. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.
30. Strange S. The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Fedorchenko V.S.

International Factors in National Governments' Public Policy-making

Veronika S. Fedorchenko — graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: FedorchenkoVS@spa.msu.ru

Annotation

Public policy is formed by the interaction of political actors: government and power institutions, civil and international structures — which creates a complex mechanism of coordination, promotion and implementation of various government strategies that take into account the interests of leading political actors. The role of political environment in the work of public authorities is constantly increasing due to international factors that influence the policies of the state. Manifestations of globalization in economy, security, culture, along with the trans-nationalization of international relations increases the range of international organizations with which a government is cooperating in the process of decision-making. International factors have a direct and indirect impact on the behavior and consciousness of a political elite and, consequently, on the style and methods of national governance. Having both positive and negative potential effects on a nation-state, such factors as geopolitical situation, global economic conditions and internationalization of civil society must be taken into account in the formulation and implementation of government national and foreign policies.

Keywords

Public policy, cooperation, international environment, globalization, national strategy, integration, open government.

References:

1. Andriushina E.V. Rol' mezhdunarodnykh organizatsii v modernizatsionnykh i globalizatsionnykh protsessakh: teoriia i praktika. *Politika. Gosudarstvo. Upravlenie: sbornik statei* / sost. A.I. Solov'ev, G.V. Pushkareva. Moscow: ID KDU, 2014. Pp. 325–340.
2. Bogaturov A.D. Politicheskii spazm v global'nom masshtabe. *Mezhdunarodnye protsessy*, 2010, vol. 8, no 3 (24). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/002.htm> (16.10.2015).
3. Bordovskikh A.N., Buss'e R. Evropeiskaia integratsiia kak novyi istochnik politicheskogo riska. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*, 2012, 2, pp. 60–88.
4. Gelbreit Dzh. Krizis globalizatsii. *Problemy teorii i praktiki upravleniia*, 1999, 6.
5. Gelbreit Dzh. Ekonomicheskaiia politika izmeriaetsia rezul'tatami. *Problemy teorii i praktiki upravleniia*, 1999, 5, pp. 32–37.
6. Degtiarev A.A. *Priniatie politicheskikh reshenii*. Moscow: ID KDU, 2004.
7. Lebedeva M.M. Aktory sovremennoi mirovoi politiki: lokal'nye deistviia — global'nye posledstviia. *Prostranstvo i vremia v mirovoi politike i mezhdunarodnykh otnosheniakh. Materialy 4 Konventa RAMI*. Moscow: MGIMO-Universitet, 2007. T. 1. Pp. 43–54.
8. Minasian G., Voskanian A. Zarubezhnye NPO: mekhanizm vliianiia na vnutrenniuiu politiku v SNG. *Obozrevatel' — Observer*, 2013, 3, pp. 6–19.
URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N3_2013/006_019.pdf (16.01.2015).
9. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ofitsial'nyi sait].
URL: <http://www.economy.gov.ru> (16.01.2015).
10. Naumov A.O. Mezhdunarodnye nepravitel'stvennye organizatsii i problemy global'nogo upravleniia. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2013, 39, pp. 49–76. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013naoumov.htm (16.01.2015).

11. Neklessa A.I. Global'nye sdvigi i ikh vozdeistvie na rossiiskoe obshchestvo . Vystuplenie na kruglom stole «Rossiiskoe obshchestvo v kontekste global'nykh izmenenii», MEMO, 17, 29 aprelia 1998 g. *Russkii arhipelag* [Setevoi proekt «Russkogo mira»]. URL: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/global/challenge/shift> (16.01.2015).
12. Rozhkov Iu.V., Chernaia I.P. Innovatsionnyi vektor razvitiia geofinansov epokhi postglobalizatsii. *Bezopasnost' Evrazii*, 2012, 2, pp. 263–272. URL: http://fin-econ.ru/works/ryv_chip_geofinance.pdf (16.01.2015).
13. Sammit G20 podvel itogi. *Interfaks*, 06.09.2013. URL: <http://www.interfax.ru/world/327537> (16.01.2015).
14. Solov'ev A.I. *Priniatie i ispolnenie gosudarstvennykh reshenii*. Moscow: Aspekt press, 2014. Pp. 155–162.
15. Stiglits Dzh. *Globalizatsiia: trevozhnye tendentsii*. Moscow: Natsional'nyi obshchestvenno-nauchnyi fond, 2003.
16. Curkov V. Natsionalizatsiia budushchego. *Ekspert*, 2006, 43 (537). URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_budushchego/?n=87778 (16.01.2015).
17. Fild M.Dzh., Kotts D.M., Bukhman Dzh. Neoliberal'naia ekonomicheskaiia politika i krizis zdavookhraneniia v Rossii. *Problemy teorii i praktiki upravleniia*, 1998, 4, pp. 62–66.
18. Khot'kova E.S., Glushchenko Iu.N., Anichkina T.B., Shishkov A.S., Mikhailov S.A., Konyshev V.N., Sergunin A.A. Arktika v sovremennoi sisteme mezhdunarodnykh otnoshenii i natsional'nye interesy Rossii. *Problemy natsional'noi strategii*, 2014, 5 (26), pp. 9–43. URL: http://www.riss.ru/images/pdf/journal/2014/5/04_.pdf (16.01.2015).
19. Tsygankov P.A. Mirovaia politika i ee sodержanie. *Mezhdunarodnye protsessy*, 2005, 3 (7). URL: <http://www.intertrends.ru/seventh/005.htm> (16.01.2015).
20. Chernaia I.P. Postglobalizm versus glokalizatsiia: novye vyzovy regional'nomu razvitiu. *Tikhookeanskaia Rossiia: problemy i vozmozhnosti modernizatsii: sb. nauch. st. / nauch. red. V.V. Gorchakov; pod obshch. red. A.B. Volynchuka*. Vladivostok: Izd-vo VGUES, 2012. Pp. 93–103.
21. Bremmer I. *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. London: Portfolio Penguin, 2013.
22. Bullon-Cassis L. *Towards «Post-Globalization»? Neoliberalism and Global Governance after the Global Financial Crisis* / UNU-CRIS Working Paper W-20011/1. URL: http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2011-1_new.pdf (16.01.2015).
23. Hahn W. 10: The Magic Number of Endtime Post-Globalism. *Money: Ends & Trends*, 2009, 12. URL: <http://www.eternalvalue.com/adownload/MET-12-09.pdf> (16.01.2015).
24. Held D., McGrew A. *Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge: Polity Press, 2007.
25. *International Monetary Fund* [Official Site]. URL: <http://www.imf.org/> (16.01.2015).
26. Jones A. *Globalization: Key Thinkers*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2010.
27. Ohmae K. *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.
28. O'Neill J. Les BRIC, nouvelles grandes puissances dans le futur? *Revue internationale et stratégique*, 2008, 72, pp. 231–244.
29. Rosenau J.N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
30. Strange S. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.