

УДК 316.654

Проблема общественного мнения как фактора принятия внешнеполитических решений: современные теоретические подходы

Киселев Игорь Юрьевич

Доктор социологических наук, профессор,
завкафедрой социологии,
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова,
150000, Российская Федерация, Ярославль, ул. Советская, 10;
e-mail: igkisselev@mail.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ. «Проблема отсутствия поддержки внешнеполитического курса как фактор формирования внутриполитических потерь лидера: экспериментальное исследование», проект № 15-03-00455.

Аннотация

Активное участие стран в решении международных проблем поднимает вопрос о роли общественности в принятии внешнеполитических решений. Данная статья посвящена рассмотрению основных теоретических подходов к изучению влияния общественного мнения на принятие внешнеполитических решений. В частности, выделяются три направления научных исследований. В первом рассматриваются результаты дискуссии между представителями школ реализма и либерализма в международных отношениях, а также конструктивизма. Остается открытым вопрос, от чего зависит признание субъектами принятия решений значимости общественного мнения о внешней политике. В рамках второго направления обсуждается увеличение и снижение значимости общественного мнения в зависимости от действия разных факторов: контекста, политиков с разными типами убеждений, институциональных факторов. Многообразные и неоднозначные связи общественного мнения и внешней политики обнаружены и при рассмотрении того, как именно осуществляется взаимодействие субъектов принятия решений и общественности в процессе выработки внешнеполитического курса. Решение поставленной проблемы рассматривается в третьем направлении исследований. При этом выделяется три типа зависимостей. Делается вывод об отсутствии единой концепции, раскрывающей значимость общественного мнения в качестве фактора принятия внешнеполитических решений. Причиной может быть сложность процесса выработки и реализации внешнеполитического курса, а также существование комплексных связей между общественным мнением и институтами власти и управления. Кроме того, наблюдается изменчивость подобных связей в разных социально-политических условиях конкретного общества. В результате отмеченных особенностей создание единой концепции становится затруднительным.

Для цитирования в научных исследованиях

Киселев И.Ю. Проблема общественного мнения как фактора принятия внешнеполитических решений: современные теоретические подходы // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Том 6. № 6А. С. 186-192.

Ключевые слова

Общественное мнение, внешняя политика, реализм, либерализм, конструктивизм, режим взаимодействия власти и общественного мнения.

Введение

Участие России в решении вопросов международного развития, ответы на новые вызовы современности в мировых делах вызвали активное обсуждение общественностью тех или иных аспектов подобного участия. Различные социальные группы высказывают заинтересованность в обсуждении принимаемых внешнеполитических решений. Тем самым затрагивается проблема роли общественного мнения в выработке внешнеполитического курса, а также возникает необходимость рассмотреть существующие теоретические подходы к изучению проблемы влияния общественного мнения на принимаемые внешнеполитические решения.

Основная часть

Осмысление роли общественного мнения в качестве фактора принятия внешнеполитических решений осуществляется в русле следующих направлений научных исследований.

Первое направление связано с необходимостью обосновать значимость общественного мнения в качестве того фактора, который учитывается субъектами принятия решений в ходе выбора и реализации внешнеполитического курса. Основная дискуссия идет, прежде всего, между сторонниками реализма и либерализма в международных делах [Цыганков, 2008, 39].

Реалисты описывают общественное мнение как барьер для вдумчивой и последовательной дипломатии, препятствующий усилиям по продвижению национальных интересов страны. Их аргументация подчеркивает то обстоятельство, что реализация внешней политики требует информированности, гибкости, соблюдения секретности и других условий, которые трудно соблюдать при условии участия широкой общественности в принятии внешнеполитических решений. В свою очередь сторонники либерализма признают значимость общественного мнения и рассматривают его как средство избежать эскалации конфликтов в международных делах, поскольку участие различных социальных групп в принятии внешнеполитических решений, а также подотчетность политиков избирателям способны удержать первых от развязывания войны. Контекст идей реализма в изучении международных отношений не предполагает включение общественного мнения в число значимых факторов развития межгосударственных отношений. Напротив, представители либерализма отводят общественному мнению ключевую роль. Таким образом, в рассматриваемых теоретических парадигмах значимость общественного мнения рассматривается в рамках достаточно жестких нормативных позиций.

Иная точка зрения на рассматриваемую проблему представлена в русле теории социального конструктивизма. С точки зрения данной теории, общественное мнение существует как социальный, нежели материальный факт. Оно обретает реальность посредством таких практик как проведение опросов, обсуждение внешнеполитических проблем в СМИ, дискуссий в парламентах, деятельности групп интересов, акций протеста и других форм активности. При этом влияние общественного мнения на принятие внешнеполитических решений будет

значимым ровно настолько, насколько политический лидер признает его в качестве существенной детерминанты совершаемого выбора.

Например, как подчеркивает Д.С. Фойл, «общественное мнение может оказывать влияние на определение курса действий посредством антиципации, то есть предвидения политиком реакции общественности на принятые решения» [Foyle, 1999, 19]. Иначе говоря, если политический лидер разделяет убеждение в том, что общественное мнение о принятом решении имеет значение, то он будет руководствоваться им, и проигнорирует его в процессе совершения выбора, если не считает его существенным фактором. Таким образом, можно согласиться с мнением П.А. Цыганкова, который полагает, что «конструктивизм предполагает более нюансированные и динамичны методологические основы для анализа взаимодействия внешней политики и общественного мнения в современных условиях» [Цыганков, 2008, 44].

Несмотря на то, что влияние фактора общественного мнения при принятии внешнеполитических решений признается исследователями, остается открытым вопрос о том, от чего зависит признание субъектами принятия решений значимости общественного мнения о внешней политике. Поиск ответа на него определяет содержание *второго направления исследований*.

Ученые связывают увеличение и снижение значимости общественного мнения с действием разных факторов. Например, Д.С. Фойл на основе результатов проведенного эмпирического исследования доказывает, что изменение важности общественного мнения в выработке внешнеполитических решений зависит от контекста принятия решений. Контекст составляют: наличие времени на совершение выбора, уровень угрозы ценностям и целям, а также – готовность политика принять решение (ожидаемая или внезапная ситуация) [Foyle, 1999, 14]. В частности, значимость общественного мнения возрастает в условиях «инновационного» и «совещательного» контекстов принятия решений. В обоих случаях процесс принятия решений предполагает наличие времени на поиск и анализ альтернатив реагирования на проблему, которая в первом случае характеризуется внезапным появлением, а во втором – носит ожидаемый характер.

Однако более влиятельным фактором выступают убеждения политического лидера о желательности и необходимости учитывать общественное мнение в процессе принятия внешнеполитических решений. На основе результатов проведенных исследований Д.С. Фойл описывает четыре типа политиков, разделяющих разные системы убеждений. «Представитель» полагает, что учитывать общественное мнение – желательно, а общественная поддержка необходима для реализации внешней политики. «Исполнитель» убежден в желательности учета общественного мнения, однако не считает, что это необходимо в условиях реальной политики. «Прагматик» разделяет противоположную точку зрения: общественное мнение не является ключевым фактором. Однако при этом он склонен учитывать его, если рассматривает общественность в качестве влиятельного игрока в сложившейся политической ситуации. «Опекун» не учитывает фактор общественного мнения в процессе принятия внешнеполитических решений [Foyle, 1999, 11-14]. Таким образом, политики отличаются друг от друга тем, как реагируют на давление со стороны общественного мнения и как учитывают его в процессе выработки внешнеполитического курса.

Вместе с тем, по мнению других ученых, взаимосвязь общественного мнения и внешней политики обусловлена не индивидуальными, а институциональными факторами. Например, Д.П. Гавра полагает, что анализ взаимосвязи необходимо осуществлять в рамках сложившихся режимов взаимодействия власти и общественного мнения, то есть обобщенной характеристики

меры «реальной включенности общественного мнения в принятие политических решений, управление делами государства и общества и возможностей для функционирования, представленных властными институтами» [Гавра, 1998, 53-54]. При этом ученый подчеркивает, что анализ режимов необходимо осуществлять с позиции отношения институтов власти к общественному мнению, а не наоборот. Иначе говоря, отношения в рассматриваемой диаде определяются субъектами принятия решений и зависят от ряда критериев. Среди них: демократичность системы выборов, законодательная закреплённость роли и прерогатив общественного мнения, наличие каналов свободного выражения общественного мнения, характер протекания дискуссии общественности и власти, частота, предметный и объектный ареал обращения власти к общественному мнению, характер включения реакций и оценок общественного мнения во властные решения и наличие свободных и множественных каналов изучения и анализа общественного мнения [Гавра, 1998, 54-56]. Сочетание критериев обеспечивает существование шести разных режимов: от подавления общественного мнения до диктатуры последнего.

Применение понятия «режим взаимодействия власти и общественного мнения» позволяет ожидать, что установки политиков относительно желательности и необходимости учета обратной связи, поступающей от граждан, в ходе выработки внешнеполитического курса должны оставаться неизменными. Однако результаты, которые получил Д.С. Фойл в процессе изучения влияния общественного мнения на решения президентов США (Д. Эйзенхауэра, Дж. Картера, Р. Рейгана, Дж. Г. У.Буша, Б. Клинтона), позволяют сделать вывод о том, что более влиятельными выступают индивидуальные факторы. В частности, ученый доказал, что президентам не свойственна единая модель реагирования на общественное мнение. Более того, поведение характеризуется высоким уровнем индивидуализации [Foyle, 1999, 288]. Значимость индивидуальных особенностей политиков подтверждается и тем, что институциональный контекст принятия внешнеполитических решений оставался в значительной степени неизменным. Например, по мнению Р. Шапиро и Л. Якобса, несмотря на то, что президенты США традиционно склонны к анализу информации об общественном мнении по тому или иному вопросу, начиная с периода пребывания у власти Дж. Кеннеди, использование результатов опросов общественного мнения в деятельности института президентства приобретает систематический характер [Shapiro, Jackobs, 2002, 184-200].

Многообразные и неоднозначные связи общественного мнения и внешней политики обнаружены и при рассмотрении того, как именно осуществляется взаимодействие субъектов принятия решений и общественности в процессе выработки внешнеполитического курса. Решение поставленной проблемы лежит в основе *третьего направления* исследований.

Как показано в обзоре исследований, который подготовили К. Влециен и С. Сорока, отношения между общественным мнением и проводимой политикой трудно описать какой-то единой формулой. При этом результаты исследований зависят от используемой методологии [Wlezien, Soroка, 2007] Можно говорить о существовании по меньшей мере *трех типов зависимостей*.

Первый тип зависимости предполагает, что общественное мнение определяет содержание принятых внешнеполитических решений. Подобную связь описывают в своем исследовании Дж.А. Стимсон, М.Б. МакКуен и Р.С. Эриксон [Stimson, MacKuen, Erikson, 1995]. Они доказывают, что изменения в проводимой политике выступают следствием кадровых перестановок в правительстве в результате выборов. Кроме того, потребность внести коррективы в проводимую политику возникает в процессе антиципации лидерами возможных

последствий (прежде всего, электоральных), которые могут возникнуть под влиянием сложившегося общественного мнения.

Второй тип зависимости позволяет утверждать, что общественное мнение изменяется вслед за проводимой политикой. Например, Б.И. Пейдж и Р. Шапиро пришли к выводу, что однонаправленные изменения происходят в 72% случаев в сфере внутренней политики и 62% – в области внешней политики [Page, Shapiro, 1983]. Однако при этом не удалось однозначно установить, выступает ли общественное мнение причиной или следствием изменений в политике. С одной стороны, ученые приходят к выводу, что изменения общественного мнения выступают значимым стимулом изменений политики. С другой стороны, они отмечают также существование достаточно большого числа случаев, когда политика влияет на общественное мнение [Page, Shapiro, 1983, 187, 189]. В свою очередь, Д.С. Фойл на основе результатов эмпирического исследования также полагает, что «субъекты принятия решений редко проводили политику, которая следует за общественным мнением» (Foyle, 1999, 285).

Третий тип зависимости возникает в результате стремления политических лидеров управлять общественным мнением посредством конструирования фреймов, раскрывающих содержание проводимой внешней политики. Иначе говоря, граждане воспринимают внешнеполитические события в информационно насыщенном контексте, который создают политические лидеры и представители экспертного сообщества посредством средств массовой информации. Например, политические ток-шоу, выходящие на многих крупных телевизионных каналах, позволяют зрителям не просто получить информацию о ключевых внешнеполитических событиях, но и их интерпретацию. Как подчеркивают Н. Гива, А. Минц и А. Асторино-Куртоис, посредством обсуждения политического курса лидеры задают «повестку дня», определяют ключевые темы, которые и определяет, как общественность воспринимает конкретные проблемы [Geva, Mintz, Astorino-Courtois, 1996, 361]. В результате достигается соответствие общественного мнения и проводимой внешней политики.

Заключение

Завершая обзор исследований, можно сделать вывод об отсутствии единой концепции, раскрывающей значимость общественного мнения в качестве фактора принятия внешнеполитических решений. Причиной этому может быть сложность процесса выработки и реализации внешнеполитического курса, а также существование комплексных связей между общественным мнением и институтами власти и управления. Кроме того, наблюдается изменчивость подобных связей в разных социально-политических условиях конкретного общества. В результате отмеченных особенностей создание единой концепции становится затруднительным.

С учетом рассмотренных подходов и их ограничений сохраняется актуальность дальнейшего изучения участия граждан в принятии внешнеполитических решений. В частности, представляется перспективным направлением изучение тех инструментов, которыми обладает общественность для оказания влияния на выработку и реализацию внешнеполитического курса, а также того, какие установки по их применению на практике она разделяет.

Библиография

1. Гавра Д.П. Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. № 4. С. 53-77.

2. Цыганков П. Общественное мнение и политика // Обозреватель – Observer. 2008. № 7. С.36-52.
3. Foyle D.C. Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy. NY: Columbia University Press, 1999. 379 p.
4. Geva N., Mintz A., Astorino-Courtois A. Marketing the Peace Process in the Middle East: The Effectiveness of Thematic and Evaluative Framing in Jordan and Israel // Chatterji M, Fontanel J., Hattori A. (eds.) Arms Spending, Development and Security. New Delhi, India: APH Publishing, 1996. P. 359-377.
5. Page B.I., Shapiro R.Y. Effect of Public Opinion on Policy // American Political Science Review, 1983. No. 77. P. 175-190.
6. Risse-Kappen T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies // World Politics, 1991. Vol. 43. № 4. P. 479-512.
7. Shapiro R.Y., Jacobs L.R. Public Opinion, Foreign Policy and Democracy: How Presidents Use Public Opinion // Manza J., Cook F.L., Page B.I. (eds.) Navigating Public Opinion. Polls, Policy and the Future of American Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 184-200.
8. Stimson, J.A., MacKuen, M.B., Erikson, R. S. Dynamic representation // American Political Science Review, 1995. Vol.89. № 3. P. 543-565.
9. Wlezien C., Soroka S. N. The Relationship between Public Opinion and Policy // Dalton R., Klingemann H-D. (eds.) Oxford Handbook of Political Behavior. Oxford: OxfordUniversity Press, 2007. P. 799-817.

The issue of public opinion as a factor of foreign policy decision-making: modern theoretical approaches

Igor' Yu. Kiselev

Doctor of Sociology, Professor,
Head of the Department of Sociology,
Yaroslavl State University named after P.G. Demidov,
150000, 10 Sovetskaya st., Yaroslavl, Russian Federation;
e-mail: igkisselev@mail.ru

Abstract

The active participation of any country in international politics necessarily raises the question about the role of public in foreign policy decision-making. The article deals with the consideration of the fundamental theoretical approaches to the study of the role and influence of public opinion on the foreign policy course. In particular, three perspectives of scientific research are determined. In the first one the results of discussion between the representatives of realism, liberalism and constructivism in international relations are analyzed. The inference is made about the remaining opened question, which demands the answer about the cause of recognition by the subjects of foreign policy decision-making of the public opinion's significance in this scientific niche. In the framework of the second perspective the increase and decrease of public opinion's significance is under discussion, depending on the following factors: a) context, b) politicians with different types of beliefs which predetermine their reaction on the public opinion's pressure, c) institutional factors. The diverse and ambiguous correlations of public opinion and foreign policy are fixed in the interaction of subjects of foreign policy decision-making and public opinion during the foreign policy's course development. The solution of that issue is examined in the third perspective of research. In the context of this perspective three types of dependencies are determined. Summing it up, the conclusion is made about the absence of the unified concept, describing the significance of

public opinion as a factor of foreign policy decision-making; possible directions for further research are suggested.

For citation

Kiselev I.Yu. (2017) Problema obshchestvennogo mneniya kak faktora prinyatiya vneshnepoliticheskikh reshenii: sovremennye teoreticheskie podkhody [The issue of public opinion as a factor of foreign policy decision-making: modern theoretical approaches]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (6A), pp. 186-192.

Keywords

Public opinion, foreign policy, realism, liberalism, constructivism, regime of interaction between power and public opinion

References

1. Foyle D.C. (1999) *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*. NY: Columbia University Press.
2. Gavra D.P. (1998) *Obshchestvennoe mnenie i vlast': rezhimy i mekhanizmy vzaimodeystviya* [Public Opinion and Power: Regimes and Mechanisms of Interaction]. *Zhurnal sociologii i sotsial'noi antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 4, pp. 53-77.
3. Geva N., Mintz A., Astorino-Courtois A. (1996) *Marketing the Peace Process in the Middle East: The Effectiveness of Thematic and Evaluative Framing in Jordan and Israel*. In: Chatterji M, Fontanel J., Hattori A. (eds) *Arms Spending, Development and Security*. New Delhi, India: APH Publishing.
4. Page B.I., Shapiro R.Y. (1983) *Effect of Public Opinion on Policy*. *American Political Science Review*, 77, pp. 175-190.
5. Risse-Kappen T. (1991) *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*. *World Politics*, 43, 4, pp. 479-512.
6. Shapiro R.Y., Jackobs L.R. (2002) *Public Opinion, Foreign Policy and Democracy: How Presidents Use Public Opinion*. In: Manza J., Cook F.L., Page B.I. (eds.) *Navigating Public Opinion. Polls, Policy and the Future of American Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
7. Stimson J.A., MacKuen M.B., Erikson R.S. (1995) *Dynamic representation*. *American Political Science Review*, 89, 3, pp. 543-565.
8. Tsygankov P. (2008) *Obshchestvennoe mnenie i politika* [Public Opinion and Politics]. *Obozrevatel' [Observer]*, 7, pp. 36-52.
9. Wlezien C., Soroka S. N. (2007) *The Relationship between Public Opinion and Policy*. In: Dalton R., Klingemann H-D. (eds) *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.