



Российская система внешнеполитической экспертизы

А.А. Варфоломеев, О.П. Иванов, И.В. Сурма, Ю.А. Трефилова

Дипломатическая академия МИД России

В статье рассматривается система внешнеполитической экспертизы как самостоятельный предмет исследования. Представлен критический анализ современного состояния системы информационно-аналитической поддержки подготовки и принятия внешнеполитических решений и её соответствия приоритетам развития государства. Анализируется отечественная система внешнеполитической экспертизы, её этапы становления и развития. Показана роль экспертно-аналитического обеспечения органов государственной власти на примере международных центров кризисного реагирования. Дан обзор существующих методологий исследования, конкурентной экспертизы и методов экспертной и информационно-аналитической оценки. Авторы отмечают положительные стороны конкурентного анализа внешней среды, позволяющего нивелировать асимметрию политических и хозяйственных культур внутри страны, равно как сгладить фактор личной заинтересованности. Благодаря этому обеспечивается вариативность подходов в принятии внешнеполитических решений что, в конечном счёте, содействует продвижению сбалансированных национальных интересов. Подчёркивается, что североамериканский подход отличается по целому ряду параметров от европейского анализа внешней политики, включая цели, теоретические предпочтения, методологические тенденции, формы теоретического этноцентризма и различные формы общественного строительства. Отмечается, что европейские учёные и эксперты в области внешнеполитического анализа гораздо активнее используют теорию международных отношений в более широком смысле, чем их североамериканские коллеги.

На основе проведённого анализа авторы предлагают, опираясь на российский опыт и научные традиции Дипломатической академии МИД России, использовать современный комплексный интегрированный метод с применением междисциплинарного подхода, основанного на элементах политической психологии, социологии управления, международном праве, структурно-функциональном и институциональном подходах и др. Также предлагается использовать виртуальные когнитивные центры и методологии, которые не только содержат конкретную последовательность этапов прогнозирования развития международной обстановки, но и дают возможность выбирать методы проведения форсайта, учитывая имеющиеся временные, кадровые и финансовые ограничения, и возможность их адаптации к прикладным задачам аналитико-прогностической деятельности федеральных органов власти в области внешней политики.

УДК: 327

Поступила в редакцию: 15.04.2020 г.

Принята к публикации: 20.09.2020 г.

Ключевые слова: внешняя политика, мозговые центры, стратегия национальной безопасности, новые вызовы и угрозы, Центр кризисного реагирования, конкурентная экспертиза, комплексный интегрированный метод

В современных условиях международно-политической нестабильности возрастает роль экспертной оценки и прогнозирования развития международной обстановки. В данной статье рассматриваются существующие подходы к анализу и прогнозированию развития международной обстановки и возможность их адаптации к прикладным задачам деятельности отечественных федеральных органов власти в области внешней политики.

Экспертно-аналитическое обеспечение органов власти может быть внутренним и внешним. Выстраивание внутренней работы относится к области государственного управления; в то время как внешняя экспертиза и аналитика – результат отношений со сторонними учреждениями, организациями и частными лицами. Такая деятельность объективно сложнее – как в силу структурно-организационных вопросов, так и ввиду особенностей внешнеполитического процесса, в частности, ограничений на распространение информации вне круга его непосредственных участников. Тем не менее, в России, как и в других странах, есть понимание, что ограничиваться и замыкаться исключительно на внутриведомственной экспертизе и аналитике нецелесообразно и неэффективно, поскольку привлечение сторонних аналитических мозговых центров и профессиональных экспертов помогает сформировать объективное видение сложных внешнеполитических ситуаций и процессов.

Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждённая президентом России 30 ноября 2016 г.) фиксирует правило (п. 107), что «при подготовке внешнеполитических решений федеральные органы исполнительной власти на постоянной основе взаимодействуют с [...] экспертным и научным сообществом, [...] способствуя их участию в международном сотрудничестве. Широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует её эффективной реализации»¹.

Развитие системы внешнеполитической экспертизы в современных условиях приобретает особую актуальность и имеет важную общественную задачу. В современных социально-политических исследованиях на данном направлении видны явные пробелы как применительно к отдельным элементам этой системы, так и в плане выстраивания общей комплексной картины.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.) URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения 10.10.2020)

В статье проводится анализ отечественной системы внешнеполитической экспертизы, фокус делается на субъектах, привлекаемых к реальной практической деятельности по подготовке и принятию внешнеполитических решений, в то время как структуры, занимающиеся «публичной экспертизой» в различных её формах (*talk tanks & advocacy think tanks*), остаются вне внимания.

С точки зрения разработки базы теории принятия решений, большая её часть была заложена в англо-саксонских исследованиях (Barnard 1938; Саймон 2000; James 1966; Snyder, et al. 2002; Bruck 2002). За десятилетия был предложен целый ряд подходов, которые принято объединять по укрупнённым направлениям. В теории рационального выбора решение рассматривается как результат продуманного выбора рационального субъекта (фон Нейман 1987; Schon 1984; Нойштадт 1997). Рационализация политической деятельности стала особенно популярна в США (Abelson 2006). Среди иных теорий можно назвать бюрократическую (Финк 2017; Нив 2005; Ашин, Кравченко, Лозанский 2001) и организационную (McDermott 2009; McCraw, Cruikshank 1999). Отдельно выделим когнитивный подход (Kahneman, Tversky 1998; Kahneman, Slovic, Tversky 2000; Kelly 1991; Axelrod 1984) и исследования динамики политического процесса (Андерсон 2002; Kelly 1998; Wildavsky 1988; Сантаяна 2003; Харц 1993).

На Западе анализ советской системы поддержки внешнеполитических решений вёлся в рамках так называемой «советологии» и продолжает проводиться в настоящее время исследовательскими центрами (уже не только «на Западе», но также в Китае, Южной Корее и других странах), близкими к зарубежным МИДам и спецслужбам. Однако результаты данной работы в публичном пространстве не обнаруживаются.

Обращаясь к отечественным разработкам, необходимо отметить, что в России внешнеполитическая экспертиза стала самостоятельным предметом глубокого анализа. В нашей стране первые исследования в области подготовки и принятия внешнеполитических решений на основе системного подхода начали проводить в «Проблемной научно-исследовательской лаборатории системного анализа», созданной при МГИМО (в дальнейшем – Центр международных исследований МГИМО). Можно сказать, что это был прорыв, который позволил в дальнейшем создать самостоятельную школу системно-структурного анализа на базе одного из ведущих ведомственных вузов. В числе знаковых работ коллектива выделяются труды руководителя лаборатории (1990-1998 гг.) профессора М.А. Хрусталёва (Хрусталёв 1991; Хрусталёв 2008; Хрусталёв 2010; Хрусталёв 2015). Указанные работы, главным образом, ориентированы на исследование систем подготовки и принятия решений, хотя они и не фокусируют внимание на роли в этом процессе конкретно экспертно-аналитического сообщества.

С начала 1990-х гг. «Школа по американистике и сравнительному изучению процесса формирования внешней политики великих держав в Новое и Новейшее время» в лице профессора О.А. Колобова и его учеников исследовала участие различных акторов в процессе принятия внешнеполитических решений в

США, странах Западной Европы и Израиле (Сергунин 1993; Макарычев 1991, 2015; Рыхтик 2004; Корнилов 1990). В этих работах роль, задачи и деятельность экспертно-аналитического сообщества высвечена достаточно чётко, представляя интерес с точки зрения анализа наилучших практик внешнеполитической экспертизы за рубежом и организации взаимодействия «мозговых трестов» с органами власти. В то же время отметим определённый крен данных работ в сторону бюрократической теории, которая предполагает, что решение есть результат компромисса между субъектами принятия решений, каждый из которых преследует собственные цели.

Отечественная система внешнеполитической экспертизы: этапы становления и развития

Выделение особой роли экспертного и научного сообщества в подготовке внешнеполитических решений не является данью сегодняшнему дню. В нашей стране такое положение имеет давние традиции. На уровне гипотезы мы выделяем три этапа в развитии отечественной системы внешнеполитической экспертизы на протяжении последнего полувека:

1) до 1991-1992 гг. – период устойчивого планового взаимодействия органов внешних сношений с ограниченным кругом государственных учреждений (ведомственных и академических); в целом, единообразие подходов, методологии и форм результатов, представляемых «практикам»;

2) 1992 – середина 2000-х гг. – период деградации системы взаимодействия, существовавшей ранее, на фоне появления большого количества независимых экспертно-аналитических центров и площадок, спорадически привлекаемых (наряду со «старыми» структурами) к обсуждению отдельных вопросов внешнеполитической практики; вызревание ситуации «плюрализма внешнеполитической экспертизы», в том числе вследствие активного распространения заимствованных теорий международных отношений, методологии и технологий исследований; возникновение «новых стимулов» и их дальнейшее преобладание над существовавшей прежде безальтернативной детерминантой «государственных интересов»: мотивы повышения авторитета эксперта в международных кругах, получения проектного (грантового) финансирования, признания в качестве эксперта в СМИ и пр.;

3) с середины 2000-х гг. – период постепенно нарастающего внимания государства к экспертному и научному сообществу; создание флагманских институтов отечественной общественной дипломатии (Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова – 2010 г., Российский совет по международным делам – 2011 г.); введение определённых мер по сдерживанию зарубежного влияния на российские экспертные круги; усиление попыток «практиков» перевести работу с «аналитиками» на новый уровень предсказуемого системного взаимодействия.

Необходимо отметить, что конъюнктура третьего (в нашем описании) этапа была обусловлена не только новыми установками в российской внешней политике, отправной точкой для которых принято считать Мюнхенскую речь президента Путина в феврале 2007 г., но – не в меньшей степени – характером изменений самих международных отношений. Беспрецедентно усилился фактор информационных технологий, а с ним пропагандистские возможности прямого воздействия на общественные настроения в любой точке мира. Всё это привело к тому, что роль экспертов стала в значительной степени сводиться к участию в формировании и конструировании дискурса. В результате даже многие академические центры, следуя запросам рынка, начали дрейфовать в сторону так называемых *talk tanks* (центров публичных дискуссий, занимающихся выносом на первое публичное обсуждение новых идей и предложений, пробросом «новых шаров»), а также *advocacy think tanks* (занимающихся, по сути, публичным сопровождением принимаемых внешнеполитических решений).

Исторически важное место в системе отечественной школы международных исследований занимает ИМЭМО АН СССР (ныне РАН). Это один из ключевых институтов, поставляющих экспертизу и аналитику по международной проблематике в федеральные органы исполнительной власти. К настоящему времени в отечественном научном сообществе удалось сформулировать собственное видение проблем, что нашло отражение, в частности, в программных тезисах директора ИМЭМО члена-корреспондента РАН Ф.Г. Войтоловского «Тенденции развития глобального рынка внешнеполитической экспертизы» к юбилейному заседанию Учёного совета ИМЭМО РАН в 2016 г.² Процесс принятия внешнеполитических решений в конкретных странах анализировался в отдельных публикациях «региональных» институтов РАН – Института Европы, Института США и Канады, Института Латинской Америки, Института Африки.

Поскольку экспертно-аналитические структуры сами являются субъектами исследований, интересно отметить результаты их собственной работы по аналитическому самообследованию.

Российский совет по международным делам (РСМД) взял на себя роль определённого интегратора знаний о структуре и характере отечественной системы внешнеполитической аналитики и экспертизы. РСМД ведёт базу исследовательских центров, делает доступной информацию о количественных и, в какой-то степени, качественных характеристиках предмета заявляемого проекта. Однако, как можно судить, на данном этапе Совет не ставит целью обобщить имеющуюся эмпирику с целью получения фундаментальных научных результатов, поскольку система внешнеполитической экспертизы не является для него самостоятельным предметом научного поиска. Кроме того, РСМД не обособляет в экспертном сообществе субъектов, взаимодействующих с органами при-

² Войтоловский Ф.Г. *Тенденции развития глобального рынка внешнеполитической экспертизы*. URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/sc/2016/13042016/13042016-TEZ-SC.pdf> (дата обращения 10.10.2020)

нятия внешнеполитических решений, что является ключевым для целей нашего проекта.

«Чистая», то есть прикладная экспертиза, рассчитанная не на широкое потребление, а исключительно на узкий круг профессионалов, стала растворяться во всё возрастающем объёме «публицистики», к которой склоняет «аналитиков» современный информационно-коммуникационный детерминизм.

Однако ни сегодня, ни в перспективе материалы чисто информационного толка, с низким уровнем обобщений, лишённые рекомендаций и прогнозов, основанные на сведениях, находящихся в общем доступе, не смогут заместить подлинную экспертизу. Эта подмена тем более ошибочна, поскольку в дальнейшем – в свете развития технологий искусственного интеллекта – обобщающая информационно-аналитическая работа первого уровня будет машинизирована. Если эксперты переориентируются со стратегического и тактического уровней анализа информации на оперативный, уже в скором времени они будут конкурировать с машинными технологиями и проигрывают, а их способности и навыки девальвируются.

В свете вышеизложенного мы считаем, что проблемы развития системы поддержки внешнеполитических решений как никогда злободневны. Как было сказано выше, на определённом этапе эта система стала в какой-то мере самоорганизующейся: органы власти, выступающие в роли заказчика, потеряли чёткое видение желательной картины, а экспертное сообщество, оказавшееся в автономном плавании, стало выбирать собственные ориентиры движения, что нельзя критиковать, когда речь идёт о свободном научном поиске или творческой самореализации, но что неадекватно прикладным задачам по сопровождению внешнеполитических решений.

В каком состоянии находится сегодня система поддержки внешнеполитических решений, если говорить совокупно об организациях и лицах, привлекаемых к экспертно-аналитическому обеспечению органов внешних сношений? Каковы основные вызовы общественного развития, на которые реагирует экспертное сообщество и которые влияют на его эффективную вовлечённость в реализацию внешнеполитического курса России? Каковы приоритеты развития самой системы внешнеполитической экспертизы, исходя из национальных интересов нашей страны на мировой арене? Эти фундаментальные вопросы не могут не получить научно обоснованные, а также сопряженные с практикой ответы.

Методология и методики исследования

При выработке внешнеполитических решений применяются хорошо зарекомендовавшие себя как в отечественной практике, так и за рубежом методики, подтверждающие, что провести наиболее полное исследование обозначенного предмета возможно только в рамках междисциплинарного подхода. Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитических решений – сложная

многоуровневая система с большим количеством участников и разнохарактерными связями между ними. Взаимодействие участников осуществляется по всем возможным вариантам – вертикальному, горизонтальному и сетевому. Соответственно, связи элементов могут проявляться в виде административно-директивных указаний (например, учредителя – нижестоящей организации), нормативно-правового и договорного регулирования (например, в отношении коллектива экспертов для выполнения ими должностных обязанностей либо в рамках договоров гражданско-правового характера), неформальных договорённостей, частной инициативы.

В связи со столь разнообразными связями в системе и для получения более объективных результатов в исследовании использованы методы политологии, права и социологии, а также методологические элементы политической психологии. При этом объединяет частно-научные методы, собственно, системный подход, который стал сквозной методологией работы.

Таблица 1. Соотношение отрасли знания, методов и исследовательских вопросов

Table 1. Correlation between subject area, methods and research questions

Отрасль научного знания	Релевантный метод	Исследовательские вопросы
Политические науки	<i>Структурно-функциональный подход</i> <i>Институциональный подход</i> <i>Функциональный подход</i> <i>Децизионные методы</i>	Что представляет собой современная система внешнеполитической экспертизы в России? Как она трансформируется? Какие структуры включены в систему внешнеполитической экспертизы, какими характеристиками они обладают? Как осуществляется взаимодействие органов власти, ответственных за внешнеполитические решения, с экспертными организациями? Какую роль играет экспертиза и аналитика в принятии внешнеполитических решений на тактическом и оперативном уровнях?
Право	<i>Формально-правовой</i>	Каковы правовые основы функционирования системы внешнеполитической экспертизы в России? Какие нормативные требования накладывают ограничения на экспертно-аналитическое обеспечение внешней политики (доступ к информации и/или её обнародование, оформление отношений заказчика исполнителем, ответственность эксперта и т.п.)?
Социология (социология управления)	<i>Интервьюирование (бланк-интервью)</i> <i>Экспертная оценка</i> <i>Экспертный опрос</i>	Как практики (заказчики и «потребители») экспертизы и аналитики видят текущее состояние дел в этой области? Какие сильные и слабые стороны системы экспертизы они замечают? Какие тенденции развития необходимо учесть, чтобы система экспертизы была более эффективной и практико-ориентированной?
Психология (политическая психология)	<i>Бихевиористические исследования (в частности, направлений «мега-макро», «макро-макро» и «макро-микро»)</i>	Как достигнуть наибольшего «взаимопонимания» между практиком и экспертом? Какие формы и виды экспертизы являются наиболее адекватными для использования в органах власти? Какие особенности подачи/восприятия информации должны характеризовать взаимодействие «заказчика» и «исполнителя» экспертизы и аналитики?

Экспертно-аналитическая оценка

Экспертная оценка, сделанная лицом, выполняющим функции советника или консультанта (так называемая индивидуальная экспертная оценка), является традиционной формой анализа и прогноза международной обстановки. Роль такого советника во внешнеполитическом курсе страны чрезвычайно велика. В качестве примера можно назвать должность советника по национальной безопасности США, который назначается президентом Соединённых Штатов без утверждения Сенатом США. Эта должность фактически не связана ни с бюрократической структурой Госдепартамента, ни с Министерством обороны и поэтому советник имеет возможность относительно независимой от них деятельности. При этом надо отметить, что от администрации к администрации роль и влияние советника по национальной безопасности могут претерпевать определённые изменения.

Однако в мировой практике большее распространение имеет работа экспертно-аналитических групп. В условиях современной России можно выделить следующие экспертные группы, которые непосредственно участвуют в выработке внешнеполитических решений на федеральном уровне:

А) государственные органы – Совет Безопасности Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, МИД России, СВР РФ и др.

Б) общественные экспертные группы – Совет по внешней и оборонной политике, Российский совет по международным делам, Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, Валдайский клуб, Зиновьевский клуб и др.

В) научные экспертные коллективы – РИСИ, НИЦИ при МИД России, ИМЭМО РАН, МГИМО, Дипломатическая академия МИД России (ИАМП), Институт Европы РАН, Институт востоковедения РАН и др.

Если в случае осуществления индивидуальной экспертизы работу эксперта можно считать в известном смысле абсолютной, то в группе при проведении коллективной экспертизы необходима тщательная организация процесса исследования. От организаторов, а, следовательно, и от заказчиков экспертизы, во многом зависит её результат. Риск неправильно принятого решения очень высок, а соблазн подогнать экспертное заключение под уже готовое решение слишком велик. Примеры подобных «экспертных оценок» и их трагических последствий, к сожалению, широко известны, достаточно вспомнить коллизию с иракским оружием массового поражения и «пробиркой Пауэлла», хотя здесь, скорее всего, следует говорить больше о политической составляющей.

Если же исключить такой явно недобросовестный подход к экспертной работе, то за основу можно принять следующие критерии необходимых условий для проведения успешной экспертизы: наличие ресурса времени, ответственности и независимость экспертов и уровень их информационной обеспеченности. Определяющим фактором является фактор времени, поскольку его недостаток практически всегда невозможно компенсировать. А в условиях невысокой ин-

формационной обеспеченности при максимальной степени ответственности работа экспертов становится приближенной к экстремальной.

Информационно-аналитические методики

Современные информационно-коммуникационные технологии востребованы во всех сферах общественно-политической деятельности, в том числе и деятельности, связанной с анализом и выработкой внешнеполитических решений. Первые информационно-аналитические методики были разработаны ещё в начале прошлого века, однако наиболее интенсивно работа над ними велась в 1950–1960-х гг. Классические и современные теории внешней политики используют в своих построениях определённую информационно-статистическую базу, которая опирается на обобщённый эмпирический материал, представляющий собой сформированный комплекс показателей, характеризующих современную систему международных отношений (Rosenau 1971; Hudson, Valerie 2013: 3).

Чаще всего в качестве формализованных методов анализа и прогноза в сфере международных отношений используются методы контент-анализа (анализ содержимого текста), ивент-анализа (анализ событийных данных) и метод когнитивного картирования (специально разработанный для политических исследований — в виде построения комбинаторного графа, в узлах которого стоят цели, а ребра задают характеристики возможных связей между целями) (Салин, Юрга 2012).

На настоящий момент можно насчитать около сотни вариантов контент-анализа и порядка нескольких десятков компьютерных программ, предназначенных для его автоматизированного проведения. Основными достоинствами контент-анализа принято считать то, что, во-первых, его технология не искажает результаты обработки информации за счёт взаимодействия с общественно-политическим или субъективным фоном проводимого анализа, а во-вторых, то, что этот метод даёт представление об объектах, которые исследователь непосредственно не наблюдает.

Во второй половине XX в. на Западе были разработаны многочисленные специализированные и прикладные методики контент-анализа, среди которых можно назвать автоматизированную систему «Дженерал Инквайрер» Гарвардского университета; «Систему слов» (Iker, Harway 1965); «Анализ агрессии» (Лоренц 1994); «Анализ высказываний» (Markoff, Shapiro, Weitman 1975). В этом ряду можно упомянуть работу Д. Рулофа и Д. Фрайа (Ruloff, Frei 1978), посвящённую анализу взаимоотношений Востока и Запада в период разрядки.

Сегодня метод контент-анализа широко используется в экспертном сообществе. Например, заслуживают внимания результаты, проведённого контент-анализа публикаций китайских СМИ по тематике событий на Украине за период с ноября 2013 г. по ноябрь 2014 г. (Калинин 2016). Автор, используя методы

качественного и количественного контент-анализа, исследует особенности позиционирования России в ходе освещения «украинского кризиса» на основе выборки более 500 статей. Исследование проводилось при помощи компьютерной программы *Yoshikoder*, а затем результаты уточнялись экспертной группой с опорой на словари и с опросом среди носителей языка. Процесс формирования политического имиджа исследовался с разных точек зрения, включая тематические графики и данные относительно распределения сообщений по источникам новостей. На основе проведённого анализа автор делает следующие выводы: во-первых, стилистическая окрашенность подавляющего большинства новостных сообщений нейтральна, что означает, что китайские СМИ стараются не формировать конкретной оценки в отношении Российской Федерации, а во-вторых, зафиксированные проявления отрицательной или положительной оценки не несут какой-либо значимой закономерности. Так, количество новостей с отрицательной оценкой доминирует при проведении анализа с помощью словаря, а с положительной оценкой при проведении опроса. Следует отметить, что дальнейшее развитие методики контент-анализа позволило решать ряд задач и, в частности, исследовать стиль мышления правящей политической элиты и отдельных её представителей.

Другим наиболее часто используемым методом эмпирического анализа политических событий и определения основных тенденций дальнейшего их развития, который основывается на отслеживании динамики политических процессов и их интенсивности, является ивент-анализ (событийный анализ). Этот метод получил своё развитие также на рубеже 1960-1970-х гг. Ряд отечественных исследователей относят к его родоначальникам Ч. МакКлелланда, который первоначально использовал этот метод для изучения уровня насильственных действий, предпринятых в ходе расовых волнений в США, когда учёные пытались установить взаимозависимость между циклами экономического кризиса и массовыми беспорядками.

Сегодня тематика для проведения ивент-анализа достаточно разнообразна, а объектами анализа могут выступать как военные конфликты, протестные движения или националистические выступления, так и переговоры государственного уровня. Кроме того, в отечественной политологии наряду с исследованиями в области международных отношений ивент-анализ используется, например, для оценки особенностей и интенсивности влияния ТНК на внутригосударственную политику стран их размещения и активности СМИ в отражении политических событий. В процессе проведения ивент-анализа учитываются численность и статус участников, продолжительность, масштаб политического взаимодействия, интенсивность, соответствие (соизмеримость) действий участников. Существенно сложной задачей является процесс построения шкалы кодирования действий, когда информацию о типе действий и их интенсивности нужно перевести в некоторое количественное измерение для построения графика интенсивности развития событий во времени. Многие за-

рубежные исследователи продолжают пользоваться при оценке международных конфликтов системой кодировки Чарльза МакКлелланда *WEIS* (*World Event/Interaction Survey*) (McClelland 1999) и шкалой перевода Гольдштейна кодировки *WEIS* (Goldstein 1992) на интервальный уровень. Такой подход позволяет использовать все сложные виды статистического анализа и строить графики интенсивности событий. Кроме того, его применение помогает выявлять наличие скрытых циклов политических процессов. Сильной стороной этого метода является высокая степень объективности информации о событиях и надёжности практических рекомендаций, сформулированных в результате анализа. Но сам анализ чрезвычайно трудоёмок, как в случае ручной обработки информации, так и в случае использования компьютерных программ. Также при проведении ивент-анализа требуются практически исчерпывающая информация о частоте и интенсивности действий участников политического процесса.

Заслуживает внимания и тот факт, что ивент-анализ может быть использован не только в чисто научно-исследовательских целях, но и как достаточно эффективное средство дискредитации политического противника, то есть как элемент ведения информационной войны.

Следующим этапом развития информационно-аналитических методов в практике внешнеполитического анализа стало создание информационных систем. Можно отметить ряд таких комплексов, которые используются в нашей стране, например, прикладная информационная технология анализа текущей политической обстановки (международного конфликта) НИЦИ при МИД России, прогнозная экспертно-моделирующая система исследования военно-политической обстановки Института экономических стратегий РАН или же информационно-аналитическая поддержка принятия решений по анализу международных конфликтов (в этом направлении в своё время были разработаны программные комплексы: «Дипломат», ИАС «Истра-2006», ИАС «Ангара», ИАС «Прогноз МК» и др.).

Конкурентная экспертиза – англосаксонская политическая традиция и европейский подход

Внешнеполитическая экспертиза – тип аналитической деятельности, направленный на получение и практическое применение оценок и интерпретации текущих ситуации, событий, действий других субъектов международных отношений с целью выработки рекомендаций в области возможных стратегий и тактики практических действий. Она является функциональным элементом процесса выработки и принятия решений, а также их идейно-пропагандистской подготовки и сопровождения (Войтоловский 2007; Войтоловский 2012; Войтоловский и др. 2011). В ряде стран, в частности в США, принято *аксиоматически* считать, что именно конкурентная экспертиза – неперемное условие эффективного *decision-making*. Это проекция принципа сдержек и противо-

сов (*checks & balances*) – ключевого для англосаксонской политической традиции (ниже представлена визуализация экспертной сети США, где разными цветами обозначены мозговые центры конкурирующих «идеологических блоков»).

Диалектика (противостояние подходов республиканцев-демократов и консерваторов-либералов) лежит в основе подготовки и представления руководству США конкурирующих заключений практически по каждому важному внешнеполитическому поводу. На базе разнящихся оценок – от взаимодополняющих до взаимоисключающих – идёт поиск баланса интересов лоббистских структур, партийных группировок, финансово-промышленных групп и т.п.

Таким образом, конкурентный анализ внешней среды позволяет нивелировать асимметрию политических и хозяйственных культур внутри страны, равно как сгладить фактор личной заинтересованности. Благодаря этому обеспечивается вариативность подходов в принятии внешнеполитических решений что, в конечном счёте, содействует продвижению сбалансированных национальных интересов.

Тем не менее, важно отметить, что ряд исследователей утверждают, что американский взгляд на процесс внешнеполитического анализа является слишком узким (Groom 2007: 210) и, кроме того, североамериканский подход отличается по целому ряду параметров от европейского анализа внешней политики (Hadfield 2010; Hudson 2012; Hudson 2013), включая цели, теоретические предпочтения, методологические тенденции, формы теоретического этноцентризма и различные формы общественного строительства. Например, европейские учёные и эксперты в области внешнеполитического анализа гораздо активнее используют теорию международных отношений в более широком смысле, чем, например, их североамериканские коллеги.

Можно выделить определённые ключевые противоречия между категориями исследования и способами, используемыми в североамериканских и европейских школах внешнеполитического анализа. Как правило, они укладываются в пять различных областей разногласий:

- объяснительные цели (включая онтологию, экспланандум и эпистемологию);
- теоретические склонности;
- методологические предпочтения;
- теория этноцентризма;
- общественное устройство.

Очевидно, что в рамках, собственно, самого европейского подхода существуют отличия, при которых определённые национальные типологии, различаются, например, скандинавский подход от британского, или немецкий от русского. Однако важно то, что различия между европейскими теоретическими подходами – будь то изучение внешней политики стран-членов Европейского союза (ЕС) или самого ЕС – не столь резки, как различия в онтологии, эпистемологии и методологии между ними и североамериканской школой.

Более того, современные реалии (миграционные процессы, пандемия, противоречия и специфика развития Европейского союза (ЕС), подобно региональным межправительственным организациям, например, в странах Африки к югу от Сахары) создали очевидную необходимость выйти за рамки парадигмы ориентированности на государство, как было принято в европейских подходах к внешнеполитическому анализу (McGann, Lazarou 2019). Следует также отметить, что в настоящее время сложился хороший баланс между дедуктивными подходами, использующими основы теории международных отношений как нечто вроде свободно распространяющегося закона для проверки на конкретных примерах, и индуктивными подходами, изучающими эмпирическое развитие внешней политики ЕС по трём основным направлениям: «бюрократическая структура, основные политические полномочия и способность принимать решения» (Christiansen 2004b: 5).

Центры кризисных ситуаций и практика поддержки принятия внешнеполитических решений

Новый формат внешнеполитического анализа и управления реализуется на основе создания системы ситуационных центров, формирующих особое информационно-технологическое пространство для эффективного мониторинга, прогнозирования, принятия решений и контроля за их исполнением. Сам по себе ситуационно-кризисный центр (СКЦ) представляет программно-технический комплекс, включающий защищённую виртуальную корпоративную сеть, единый территориально-распределённый информационный фонд, систему поддержки принятия решений, средства моделирования и визуализации.

Например, СКЦ США является круглосуточным наблюдательным и сигнальным центром, обеспечивающим президента США и других должностных лиц разведывательной и открытой информацией для выработки и реализации политики в области кризисного реагирования, включая природные и техногенные катастрофы. При президенте США действует сразу несколько ситуационно-кризисных центров, в том числе, и Ситуационная комната Белого дома (*White House Situation Room*), в которой в круглосуточном дежурном режиме работают 30 штатных специалистов и около 100 человек наёмного персонала. Используя защищённые каналы связи, они обрабатывают дипломатическую, разведывательную и другую служебную информацию. Кроме этого, в Белом доме находится Президентский оперативный центр для управления в чрезвычайных ситуациях (*President's Emergency Operations Center*).

В штаб-квартире ФБР в Вашингтоне действует Стратегический информационно-оперативный центр (*Strategic Information and Operations Center, SIOC*), который также относится к типу кризисных ситуационных центров и в состоянии отслеживать одновременно пять-шесть кризисных ситуаций не только на территории США, но и за рубежом.

В Европе было создано несколько десятков ситуационных центров. Среди них самый известный – это Разведывательный и ситуационный центр Европейского союза (*EU Intelligence and Situation Centre*), который является основным органом внешней разведки Евросоюза и объединяет все спецслужбы стран ЕС. Являясь составной частью Департамента по кризисному реагированию Внешнеполитической службы ЕС, Разведывательный и ситуационный центр осуществляет глобальный мониторинг, сообщает о текущем развитии событий и является передовым источником информации для представительств ЕС в различных странах мира. Его основная задача состоит в обеспечении поддержки работы Внешнеполитической службы ЕС в области кризисного реагирования и взаимодействии с соответствующими центрами 27 стран Евросоюза.

В Германии находится один из самых технически оснащённых европейских ситуационных центров – Общий информационно-ситуационный центр федерального центра и земель (*Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern*), который был создан после терактов 11 сентября 2001 г. для управления кризисными ситуациями и предупреждения чрезвычайных ситуаций. Кроме того, при МИД Германии действует Центр кризисного реагирования (ЦКР), прообраз которого появился в середине 1990-х гг. и представлял собою компактную группу дипломатов, осуществляющих мониторинг информации. На сегодня основные задачи ЦКР: выявление во взаимодействии с другими ведомствами кризисных факторов и их анализ, подготовка предложений по оперативным сценариям защиты заграничных учреждений и граждан Германии (в отдельных случаях эвакуация), поддержание связи с другими правительственными агентствами и частным сектором. На контроле центра находятся следующие основные угрозы: деятельность международных террористических и криминальных организаций; политические, военные, межэтнические и религиозные конфликты; природные и техногенные бедствия и катастрофы; распространение болезней и вызванные ими пандемии.

ЦКР координирует усилия подразделений центрального аппарата МИД и его заграничных учреждений, а также других германских ведомств в вопросах реагирования, нейтрализации и преодоления первичных последствий кризисных ситуаций за рубежом. Состоит из группы оперативных дежурных (восемь человек), группы так называемых кризисных менеджеров (десять человек), группы превентивного реагирования (четыре человека) и группы по подготовке наставлений по безопасности (пять человек). К Центру на постоянной основе прикомандированы представители Федеральной разведывательной службы, Минобороны, включая подчинённую ему службу военной контрразведки и Федерального ведомства уголовной полиции.

Группа оперативных дежурных информирует руководство Министерства о соответствующих актуальных событиях, предоставляя ежедневные сводки проблемных ситуаций и происшествий путём непрерывного мониторинга мировых СМИ и обобщения данных из заграничных учреждений. Группа превентивного

реагирования и раннего распознавания анализирует поступающую из разных источников оперативную информацию и составляет сообщения для руководства Министерства с прогнозами по развитию кризисных ситуаций. Группа подготовки наставлений по безопасности обеспечивает доступность данных об обстановке в различных странах для широкой общественности и формулирует рекомендации по части мер предосторожности и безопасности на случай соответствующих поездок.

В исключительных случаях руководство ЦКР могут брать на себя федеральный канцлер или министр иностранных дел. В «стандартных» ситуациях этим занимаются статс-секретарь либо директор Департамента МИД ФРГ, курирующие данный круг вопросов или регион. Функцию заместителя начальника Кризисного штаба всегда выполняет руководитель ЦКР.

Весьма напряжённым для ЦКР выдался 2011 г. (прежде всего, в связи с событиями «арабской весны»). В течение этого года Кризисный штаб созывался порядка 80 раз. При этом выяснилось, что ЦКР далеко не всегда способен своевременно распознать кризис и отреагировать. Не удалось, в частности, предугадать нападения на учреждения западных держав, включая немецкие, на Севере Африки и Ближнем Востоке, спровоцированные демонстрацией скандального фильма «Невинность мусульман».

Среди организованных ЦКР успешных операций последних лет стоит выделить эвакуацию немецких граждан из Ливии и Египта (2011 г.) персонала посольств ФРГ Судане (2012 г.) в связи с попыткой его штурма толпой местных граждан. Было проведено более 50 заседаний ЦКР по вопросам кризисных ситуаций в Египте, Турции, Мали, Южном Судане, Венесуэле, Чаде, а также террористических атак в Европе, миграционного кризиса в 2016 г.

Также в МИД ФРГ вопросы безопасности и международного взаимодействия входят в компетенцию соответствующих специальных представителей ведомства, в том числе, по вопросам разоружения и контроля за вооружениями; по вопросам взаимодействия в рамках ООН, внешней политики в сфере кибербезопасности и борьбы с терроризмом.

Аналог таких ситуационных центров был реализован в Швейцарии – *Nationale Alarmzentrale*, который в настоящее время тесно сотрудничает с немецкими ситуационно-кризисными центрами.

При МИД Франции в 2008 г. был создан Центр кризисных ситуаций и поддержки (*CDCS*) в ответ на рост нестабильности в мире и учащение кризисов и являющийся сегодня одним из ключевых элементов внешней политики Франции. Данный центр также обладает компетенцией по докризисным этапам (прогнозирование, подготовка, мониторинг, оповещение) и выходу из кризиса (стабилизация). Его деятельность не ограничивается непосредственно периодом кризиса: она начинается задолго до него и заканчивается сильно после. Организационная структура Центра кризисных ситуаций и поддержки (*CDCS*) позволяет реагировать как можно раньше, ещё до возникновения кризиса, благодаря

широким возможностям прогнозирования, мониторинга и анализа рисков и угроз. CDCS включает в себя несколько миссий и структурных подразделений: *Миссия по прогнозированию и партнёрству* – разрабатывает аналитические инструменты для прогнозирования кризисов и поддерживает французскую экспертную деятельность в местах возникновения кризисных ситуаций; *Ситуационный центр* – обеспечивает непрерывный мониторинг событий за рубежом, проводит анализ угроз и рисков и планирует совместно с дипломатическими представительствами ответные действия; *Центр чрезвычайных операций* – координирует механизмы реагирования на кризисную ситуацию: создание оперативного штаба, телефонное реагирование, откомандирование на место специальной миссии; *Миссия по гуманитарному сотрудничеству* – координирует оказание срочной гуманитарной помощи на уровне государства и обеспечивает связи с различными партнёрами (НПО, международные организации, фонды и т.п.); *Миссия по стабилизации кризисных стран* – обеспечивает восстановление правового государства и поддержку гражданского общества на этапе выхода страны из кризиса и др.

Центр кризисных ситуаций и поддержки объединяет информационно-аналитические ресурсы Министерства иностранных дел Франции и его партнёров, других министерств и частных структур, что обеспечивает эффективное реагирование на бедствия и кризисы и позволяет свести к минимуму их последствия.

Комплексный интегрированный метод

Этот подход позволяет сочетать возможности экспертного и информационно-аналитического методов. Научная школа Дипломатической академии МИД России накопила богатый опыт в области использования научно обоснованных методологических инструментов для анализа и прогнозирования развития международной обстановки. Профессорско-преподавательский и научно-исследовательский состав академии, сотрудничая с Департаментом Ситуационно-кризисный центр МИД России (ДСКЦ) и НИЦИ при МИД России, в своей деятельности опирается на прикладные возможности информационной технологии анализа текущей политической обстановки и учитывает практику экспертиз с использованием информационно-аналитических систем поддержки принятия решений по международным конфликтам. Также часто используется хорошо зарекомендовавшая себя в области прогнозирования экспертно-моделирующая система исследования военно-политической обстановки Института экономических стратегий РАН на основе программного комплекса «Стратегическая матрица: Россия в пространстве и времени». Эта стратегическая матрица опирается на количественный и качественный анализ динамики развития России по девяти основополагающим факторам: система государственного управления, население, территория, природные ресурсы, экономика, культура и религия, наука и образование, вооружённые силы, внешняя политика. При-

нятый количественный подход к интерпретации качественных показателей посредством энниграммы (графического отображения многофакторной модели), позволяет наглядно продемонстрировать стратегическую траекторию трансформации государства на заданном временном отрезке. По своей сути он соответствует современным разработкам в области исчислений, в частности, в сфере так называемой нечёткой логики, выявляющей особенности сложных процессов.

В своей научно-исследовательской деятельности сотрудники академии используют в качестве единой методологической основы для анализа исторической динамики, прогнозных исследований и многомерного статистического анализа политических систем современных государств как методы политической компаративистики, так и спектр количественных методов анализа, семейство моделей и программных комплексов («Стратегическая матрица», системно-сценарный подход, методы регрессионного и дискриминантного анализа, контент анализа главных компонент и кластерного анализа, «Баланс интересов» и др.) для объектов размерности «группа стран», «страна», «регион», «руководитель» (то есть на всех основных четырёх уровнях — мега, макро, мезо и микро). Это формирует научно-методологический подход к формированию государственного внешнеполитического механизма на основе информационно-логического способа, который может определить достаточно предсказуемый диапазон политических решений, основанный на комплексном и системном закреплении направлений анализа с учётом упреждающего эффекта прогноза дальнейшего развития. Междисциплинарность такого подхода, предполагающего сочетание политологического и математического типов анализа, методологически исходит из признания множественности измерений политической системы в сравнительном анализе современной международной обстановки. Предлагаемые сотрудниками Дипломатической академии МИД России общие классификационные принципы формирования государственного внешнеполитического механизма и их информационно-логическая интерпретация, позволяют расширить имеющуюся методологическую базу оценки состояния и развития системы международных отношений и государственного управления по внешнеполитическим вопросам, а также повысить качество прогнозных исследований в условиях геополитической и геоэкономической нестабильности. Например, исходя из методологических основ анализа и развития сложных систем в международных отношениях (используя структурно-функциональный подход в формировании государственного внешнеполитического механизма), применение многофакторного подхода, сравнительного и экспресс-анализа позволило сотрудникам академии на основе индикативного подхода и результатов мониторинга ключевых показателей и оценки структуры основных характеристик состояния национальной безопасности выделить отличительные черты и особенности современной стратегии международной безопасности.

Научно-исследовательская практика академии показывает, что для анализа международных конфликтных ситуаций применяются информационно-аналитические системы, которые можно разделить на несколько классов:

1. социально-политические информационно-аналитические системы (иностранные системы *CASCON*, *CESIS*, *CRISISCOM*, *CREON*, *IDEA*, *WEIS*, *TEMPER*, «Фэксенз», отечественные системы «Мониторинг социальной напряжённости», «Дипломат» и др.);
2. системы общественной безопасности (отечественные системы «Семантический архив», комплекс «Тренд» и др.);
3. гибкие, открытые системы моделирования и прогнозирования, построенные на основе метода анализа иерархий (Саати 1989) (отечественные системы «Эсплан», «Император» и др.).

Также в настоящее время политологами было создано и используется значительное количество субъектно-ориентированных (*WEIS*, *COPDAB*, *CREON* и др.) и проблемно ориентированных баз данных (*BCOW*, *CASCON* и др.).

Несмотря на то, что математические методы анализа международных отношений развиваются с середины прошлого века, особенно интенсивно – на Западе, а последние отечественные разработки датируются 2010-2012 гг., до сих пор эти методы не стали приоритетными (в настоящее время на принятие решений политической элитой Запада в большей степени влияют фэйк-ньюс и т.п., чем, например, контент-анализ). До настоящего времени в научной среде поддерживается дискурс о необходимости и полезности применения прикладных информационных технологий в практической деятельности внешнеполитических ведомств.

На наш взгляд, в современных условиях необходимо использовать хорошо зарекомендовавший себя комплексный интегрированный подход, сочетающий экспертный и информационно-аналитический метод. В частности, применять Виртуальные когнитивные центры (ВКЦ), которые специализируются на моделировании развития социально-политических и социально-экономических систем и основаны на синтезе вычислительных методов точных наук и высоких гуманитарных технологий. Ключевой основой формирования ВКЦ могут являться мультиагентные технологии, обеспечивающие возможность информационно-аналитической поддержки принятия внешнеполитических решений и повышения уровня координации субъектов управления на базе виртуализации процессов взаимодействия между ними. Кроме того, ВКЦ можно позиционировать как некоторое облачное решение, что делает его доступным не только экспертам и субъектам управления различного уровня, но и, по необходимости всем заинтересованным международным, государственным и коммерческим организациям. Так, например, ВКЦ может быть реализован в виде публичного облака, построенного в архитектуре *SaaS (Software as a service)* или *PaaS (Platform as a service)*. Кроме того, в состав основного инструментария ВКЦ могут входить технологии поддержки коллективной работы удалённых

специалистов-экспертов в режиме реального времени (онлайн) при оказании информационных услуг субъектам регионального управления, бизнес-структурам различных отраслей и сфер деятельности, связанных с предоставлением средств оперативной аналитической обработки текущей ситуации или процессов, средств прогнозирования, проблемно-ориентированного поиска информации для поддержки принятия оптимальных внешнеполитических решений по преодолению кризисных и чрезвычайных ситуаций в международных отношениях. Основой когнитивного центра является технология ситуационных центров, получившая современное развитие по следующим направлениям:

- гуманитарный блок по проведению стратегических сессий, тренингов и имитационных игр,
- блок математического имитационного моделирования и вычислительного эксперимента,
- блок организации эффективного взаимодействия с распределёнными экспертными сообществами.

В процессе работы когнитивный центр вырабатывает согласованный образ будущего. ВКЦ помогает решить три группы задач:

- прогноз будущего (подкреплённый экспертной оценкой и вычислительным экспериментом), в том числе;
- оценка последствий управленческих воздействий;
- решение системной ловушки (анализ сложных систем и разрешение конфликтов, решение которых находится за рамками той системы координат, в которой работают управленцы сегодня – т.е. «решение нерешаемых проблем»);
- проект будущего – предложения по программе мероприятий для достижения конкретных целей, включая «дорожную карту». (Карта будущего может быть легко трансформирована в целеориентированную «дорожную карту» – не просто и не только визуальный образ совместного будущего, включающий ключевые тренды международных отношений, прогноз развития международных событий, стратегические развилки, но и точки принятия решений и запуска конкретных социальных или технологических действий, или проектов, план законодательных и лоббистских мер и т.п.).

Базовой частью такого Виртуального когнитивного центра должен стать инструмент научного предвидения – технологии прогнозирования форсайт (англ. *foresight* – это предвидение или прогноз), которые включают элементы активного влияния на будущее. Важным элементом специфики форсайт-подхода является также то, что он работает с отдалённым будущим (от ближайшего до удалённого на 10-15 лет) и учитывает альтернативные сценарии развития и, кроме того, имеет дело не только с возможными, вероятными и желательными событиями, но и с маловероятными событиями, которые потенциально могут оказать значительное влияние на будущее исследуемой сферы. Вариантом такой работы может являться, например, *Emerging Issues Analysis* – методология поиска тех изменений в настоящем, которые в будущем способны повлиять

на развитие событий в международных отношениях. Методология включает в себя пять этапов: пре-форсайт, анализ первоисточников, экспертные процедуры, креативный анализ, интерактивная дискуссия, по итогам которых формируется дорожная карта. Ключевым отличием такой методологии является то, что в ходе форсайта используется широкий набор методов, позволяющих разработать дорожную карту по интеграции форсайта в реализацию внешней политики государства. В современной науке и практике выделяют несколько видов форсайта в соответствии с его уровнем и сферой применения. Например, по степени охвата проблем – это преимущественно глобальный, национальный, межрегиональный, региональный уровень; по сферам – социальный, экономический, политический, научный, научно-технологический, образовательный; по внутренним уровням – отраслевой, кластерный, корпоративный и пр. При этом качественные форсайт-проекты предполагают использование самых разнообразных методов.

Уникальность методики заключается в том, что она масштабируема и позволяет получать согласованное видение будущего как в масштабе одной проектной команды, так и в масштабе государств и межгосударственных организаций. В отличие от традиционного прогнозирования, такая технология является проактивной по отношению к будущим международным событиям. Это означает, что участники не просто по отдельности оценивают вероятности и риски возникновения тех или иных условий, как, например, принято в Дельфи-методе, а занимают активную позицию и совместно проектируют свою текущую и будущую деятельность таким образом, чтобы усилить положительные векторы, увеличить вероятность желаемых международных событий и погасить отрицательные, нежелательные тренды в международной обстановке.

Таким образом, предложенный подход с использованием Виртуальных когнитивных центров и методологии, которая не только содержит конкретную последовательность этапов прогнозирования развития международной обстановки, но и даёт возможность выбирать методы проведения форсайта, учитывая имеющиеся временные, кадровые и финансовые ограничения, и возможность их адаптации к прикладным задачам аналитико-прогностической деятельности федеральных органов власти в области внешней политики.

В настоящее время у органов власти, как представляется, нет чёткого видения форматов практического взаимодействия с экспертными и аналитическими центрами, их роли и функционала в повседневной внешнеполитической деятельности. Более того, сложилось мнение, что в цепочке подготовки и принятия решений звенья экспертного обеспечения легко можно пропустить без потери эффективности, поскольку во многих случаях экспертиза – лишь формальность.

Тем не менее, совершенствование системы внешнеполитической экспертизы – масштабная задача. При этом начальный этап её решения, повторим наш тезис – это формирование образа «желаемого состояния». В этом плане один из

ключевых стартовых вопросов – целесообразно ли внедрять в российскую систему внешнеполитической экспертизы конкурентные подходы, и может ли это повысить практическую отдачу от результатов экспертной деятельности? Это является темой дальнейших глубоких и системных исследований.

Об авторах:

Антон Александрович Варфоломеев – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. ул. Остоженка, 53/2, стр.1, Москва, 119034.

Олег Петрович Иванов – доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе Дипломатической академии МИД России. ул. Остоженка, 53/2, стр.1, Москва, 119034.
E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Иван Викторович Сурма – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного управления во внешнеполитической деятельности Дипломатической академии МИД России, член-корреспондент РАЕН. МИД России. ул. Остоженка, 53/2, стр.1, Москва, 119034.

Юлия Александровна Трефилова – кандидат политических наук, старший научный сотрудник, руководитель Управления научно-координационной работы Дипломатической академии МИД России, эксперт РСМД. ул. Остоженка, 53/2, стр.1, Москва, 119034.

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00504.

Received: April 15, 2020
Accepted: September 20, 2020

Russian System of Foreign Policy Expertise

A.A. Varfolomeev, O.P. Ivanov, I.V. Surma, Yu.A. Trefilova
[DOI 10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292)

Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry

Abstract: The article considers the system of foreign policy expertise as an independent subject of research. The authors note the positive aspects of competitive analysis of the external environment, which allows one to level out the asymmetry of political and economic cultures within a given country, as well as to smooth out the personal interests. This ensures a variability of approaches in foreign policy decision-making, which ultimately contributes to the promotion of balanced national interests. The North American approach differs in

a number of parameters from the European foreign policy analysis, including goals, theoretical preferences, methodological trends, forms of theoretical ethnocentrism and various forms of social construction. The European scholars and experts in foreign policy analysis use the theory of international relations much more extensively than their North American counterparts.

Based on the analysis, we propose to use a comprehensive integrated method, developed in the Russian Diplomatic Academy, using an interdisciplinary approach based on elements of political psychology, sociology of management, international law, structural, functional and institutional approaches, etc. We also propose to use virtual cognitive centers and methodologies, which not only contain a specific sequence of stages of predicting the development of the international situation, but also provide an opportunity to choose methods of Foresight, taking into account the existing time, human resources and financial constraints, and the possibility of their adaptation to the applied tasks of analytical and prognostic activities of federal authorities in the field of foreign policy.

Keywords: foreign policy, think tanks, national security strategy, new challenges and threats, Crisis Response Center, competitive expertise, complex integrated method

About the authors:

Anton A. Varfolomeev – Candidate of Political Science, senior researcher at the Institute of current international problems of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Moscow, 119034, Ostogenka, 53/2, st. 1.

Oleg P. Ivanov – Doctor of Political Science, Professor, Vice-rector for research, the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Moscow, 119034, Ostogenka, 53/2, st. 1.
E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Ivan V. Surma – candidate of economic Sciences, head of the Department of public administration in foreign policy of the diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, corresponding member of the Russian Academy of Sciences. Moscow, 119034, Ostogenka, 53/2, st. 1.

Yulia A. Trefilova – Candidate of Political Sciences, senior researcher, head of the Department of scientific coordination of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Moscow, 119034, Ostogenka, 53/2, st. 1.

Conflict of interests: Authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgements: The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00504.

References:

Abelson D.E. 2006. *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Alden C., Aran A. 2017. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Second edition. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Axelrod R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Barnard C. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bruck H. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. H. Bruck, B. Sapin, R.Snyder. New York: Palgrave Macmillan. 186 p

McClelland C. 1999. *World Event/Interaction Survey, 1966-1978*. ICPSR. Inter-university Consortium for Political and Social Research. The University of Southern California. January. 22 p.

Goldstein J.S. 1992. A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data. *The Journal of Conflict Resolution*. 36(2). P. 369-385

Groom A.J.R. 2007. Foreign Policy Analysis: From Little Acorn to Giant Oak? *International Studies*. 44(3). P. 195–215.

Hadfield A. 2010. *British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Hudson V.M. 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*. 1(1). P. 1–30.

Hudson V.M. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Hudson V.M. 2008. The History and Evolution of Foreign Policy Analysis. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, edited by Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. New York: Oxford University Press.

Hudson V.M. 2012. The History and Evolution of Foreign Policy Analysis. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2nd ed., edited by Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press.

Hudson V.M. 2013. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 2nd ed. New York: Rowman and Littlefield.

Iker H.P., Harway N.I. 1965. A Computer Approach towards the Analysis of Content. *Behavioral Science*. №10. P. 173–183.

Kahneman D., Slovic P., Tversky A. 1982. *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. New York: Cambridge University Press.

Kahneman D., Tversky A. (Eds.). 2000. *Choices, Values and Frames*. New York: Cambridge University Press.

Kelly G.A. 1991. *The Psychology of Personal Constructs*. Vol. 1. A theory of Personality. London: Routledge.

Kelly R. 1998. An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies? And the New Public Management. *Public Administrative Review*. 58(8). P. 201-208.

March J.G. 1966. The Power of Power. Easton D. (ed.). *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. P. 39-70.

Markoff J., Shapiro G., Weitman S.R. 1975. Toward the Integration of Content Analysis and General Methodology. *Sociological Methodology*. D.R. Heise. P. 1-58. London: Jossey-Bass

McDermott P. 2009. *Industrial Organisation and Location*. P. McDermott, M. Taylor. Cambridge [etc.]: Cambridge University Press. 226 p.

McGann J.G., Lazarou E. 2019. *Think Tanks, Foreign Policy and the Emerging Powers*. New York: Palgrave Macmillan. 464 p.

Rosenau J. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York.

Ruloff R., Frei D. 1978. Content Analysis. A survey of techniques with special reference to the analysis of the CSCE Documents. *Kleine Studien zur politischen Wissenschaft*. Zurich. №147–148.

Schon D.A. 1984. The Reflective Practitioner: How Professionals Think in action. *Basic Books*. Vol. 5126.

Snyder R., Bruck H., Sapin B., Hudson V.M. 2002. *Foreign policy Decision Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan. 186 p

Thomas K. McCraw, Jeffrey L. Cruikshank. 1999. *The Intellectual Venture Capitalist: John H. McArthur and the Work of the Harvard Business School, 1980-1995*. Harvard Business Review Press. 496 p.

Tonra B., Christiansen T. (eds). 2004a. *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press.

Tonra B., Christiansen T. 2004b. The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies. *Rethinking European Union Foreign Policy*. Edited by B. Tonra and T. Christiansen. Manchester: Manchester University Press.

Wildavsky A. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, Illinois, Scott, Foresman. 468 p.

Anderson J.R. 2002. *Kognitivnaya psikhologiya* [Cognitive Psychology]. 5th ed. Saint Petersburg: Piter. 496 p. (In Russian).

Ashin G.K., Kravchenko S.A., Lozansky E.D. 2001. *Sotsiologiya politiki: Sravnitel'nyi analiz Rossiiskikh i amerikanskikh politicheskikh realii* [Sociology of Politics: Comparative Analysis of Russian and American Political Realities]. Moscow: Exam. 608 p. (In Russian).

Borishpolets K.P. 2010. *Metody politicheskikh issledovaniy* [Methods of Political Research]. Moscow: Aspect Press. 230 p. (In Russian).

Fink E. 2017. *Osnovnye fenomeny chelovecheskogo bytiya* [The Main Phenomena of Human Existence]. E. Fink. Moscow: Canon+. 432 p. (In Russian).

Hartz L. 1993. *Liberal'naya traditsiya v Amerike* [The Liberal Tradition in America]. L. Harz ; translated from English : G. P. Blyablin et al. ; commentary by L. M. Troitskaya; General ed., introduction and afterword by V.V. Sogrin. Moscow: Progress group publishing house: Progress Academy. 394 p. (In Russian).

Kalinin O.I. 2016. Opyt provedeniya kontent-analiza politicheskikh mediatekstov (na primere kitaiskogo yazyka) [Experience in Conducting Content Analysis of Political Media Texts (Using the Chinese Language as an Example)]. *Political linguistics*. 2(56). P. 65-73. (In Russian).

Khrustalev M. A. 2010. *Metodologiya prikladnogo politicheskogo analiza* [Methodology of Applied Political Analysis]. Moscow: Avenue. (In Russian).

Khrustalev M. A. 2015. *Analiz mezhdunarodnykh situatsii i politicheskaya ekspertiza* [Analysis of International Situations and Political Expertise]. Moscow: Aspect Press. (In Russian).

Khrustalev M.A. 1991. *Sistemnoe modelirovanie mezhdunarodnykh otnoshenii* [System Modeling of International Relations]. Dissertation of doctor of political science: 23.00.04. MGIMO MFA of Russia. Moscow. (In Russian).

Khrustalev M.A. 2008. *Analiz mezhdunarodnykh situatsii i politicheskaya ekspertiza* [Analysis of International Situations and Political Expertise]. Essays on theory and methodology. Moscow: NOFMA. 230 s. (In Russian).

Kornilov A.A. 1990. *Rol' ekspertno-analiticheskikh uchrezhdenii v vyработке vneshnei politiki Gosudarstva Izrail' (1982-1986 gg.)* [The Role of Expert and Analytical Institutions in the Development of the Foreign Policy of the State of Israel (1982-1986)]. Dissertation of the candidate of historical Sciences. MGIMO. Moscow. (In Russian).

Lorenz K. 1994. *Agressiya (tak nazyvaemoe zlo)* [Aggression (So-Called Evil)]. Moscow: Publishing group "Progress", "Univers". 272 p. (In Russian).

Makarychev A. S. 1991. *Ekspertnoe obespechenie latinoamerikanskogo kursa SSHA (period prezidenta R. Reigana)* [Expert Support of the Latin American Course of the United States (the Period of President R. Ronald Reagan)]. Dissertation of the candidate of historical Sciences: 07.00.03. UNN. Nizhny Novgorod. (In Russian).

Makarychev A.S. 2015. Gosudarstva, ekspertnye soobshchestva i rezhimy znaniya-vlasti [States, Expert Communities, and Knowledge-Power Regimes]. *Political Science*. №3. P. 9-26. (In Russian).

Neumann von J. 1987. *Izbrannye trudy po funktsional'nomu analizu* [Selected Works on Functional Analysis]. Vol. 1, 2. Moscow: Nauka. (In Russian).

Neustadt R. 1997. *Prezidentskaya vlast' i nyneshnie prezident* [Presidential Power and Current Presidents]. Moscow: AdMarginem. 463 p. (In Russian).

Niv G. R. 2005. *Prostranstvo doktora Deminga: Printsipy postroeniya ustoichivogo biznesa* [Dr. Deming's Space: Principles of Building a Sustainable Business]. Moscow: Alpina Business Books. (In Russian).

Rykhtik M.I. 2004. *Bezopasnost' Soedinennykh Shtatov Ameriki: istoriya, teoriya i politicheskaya praktika* [Security of the United States of America: History, Theory, and Political Practice]. Monograph. M.I. Rykhtik. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod state University publishing house. 311 p. (In Russian).

Saati T.L. 1989. *Prinyatie reshenii. Metod analiza ierarkhii* [Decision Making. Method for Analyzing Hierarchies]. Moscow: Radio and communications. 316 p. (In Russian).

Salin P.B., Yurga V.A. 2012. Formal'nye modeli teorii igr v politologii i ikh prilozheniya k ekspertnym ekonomicheskim modelyam [Formal Models of Game Theory in Political Science and Their Applications to Expert Economic Models]. *Humanities*. 4(8). P. 32-41. (In Russian).

Santayana D. 2003. *Kharakter i mirovozzrenie amerikantsev* [The Nature and Outlook of Americans]. D. Santayana; lane. from English. I. Myrberg. Moscow: Idea-Press. 175 p. (In Russian).

Sergunin A. A. 1993. *Rol' prezidentskogo apparata po svyazi s kongressom v razrabotke vneshnei politiki SShA (poslevoennyi period)* [The Role of the Presidential Apparatus for Communication with Congress in the Development of US Foreign Policy (Post-War Period)]. Dissertation of the doctor of historical Sciences: Saint Petersburg state University.

Simon G. A. 2000. *Teoriya prinyatiya reshenii v ekonomicheskoi teorii i v nauke o povedenii. Vekhi ekonomicheskoi mysli* [Decision Theory in Economic Theory and in the Science of Behavior. Milestones of Economic Thought]. Vol. 2. *Theory of the firm*. Under the editorship of V. M. Galperin. Saint-Petersburg: Economic school. P. 54-72. 534p.

Voitolovsky F.G. 2007. *Edinstvo i razobshchennost' Zapada. Ideologicheskoe otrazhenie v soznanii elit SShA i Zapadnoi Evropy transformatsii politicheskogo mirovoporyadka 1940-e – 2000-e gg.* [Unity and Disunity of the West. Ideological Reflection in the Minds of the Elites of the United States and Western Europe of the Transformations of the Political World Order in the 1940s-2000s] Moscow: Kraft+. 452 p. (In Russian).

Voitolovsky F.G. 2012. *Sistemno-istoricheskii analiz ideologii i praktiki rannego atlantizma. Mezhdistsiplinarnyi sintez v izuchenii mirovoi ekonomiki i politiki* [System-Historical Analysis of the Ideology and Practice of Early Atlanticism. Interdisciplinary Synthesis in the Study of World Economy and Politics]. Under the editorship of F. G. seminar was chaired and A. V. Kuznetsov. Moscow: Kraft+. P. 44-78. (In Russian).

Voitolovsky F.G., Zagladin N.V., Kosolapov N.A., Mikheev V.V. 2011. *Ideologicheskie protsessy. Strategicheskii global'nyi prognoz 2030. Rasshirennyi variant* [Ideological Processes. Strategic Global Forecast 2030. Expanded Version]. Edited by A. A. Dynkin. Moscow: Master. (In Russian. and the cor. Jaz). P. 37-70. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

- Андерсон Дж. Р. 2002. *Когнитивная психология*. 5-е изд. Санкт-Петербург: Питер. 496 с.
- Ашин Г.К., Кравченко С.А., Лозанский Э.Д. 2001. *Социология политики: Сравнительный анализ российских и американских политических реалий*. Москва: Экзамен. 608 с.
- Боришполец К.П. 2010. *Методы политических исследований*. Москва: Аспект Пресс. 230 с.
- Войтоловский Ф.Г. 2007. *Единство и разобщенность Запада. Идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-е – 2000-е гг.* Москва: Крафт+. 452 с.
- Войтоловский Ф.Г. 2012. Системно-исторический анализ идеологии и практики раннего атлантизма. *Междисциплинарный синтез в изучении мировой экономики и политики*. Под ред. Ф.Г. Войтоловского и А.В. Кузнецова. Москва: Крафт+. С. 44-78.
- Войтоловский Ф.Г., Загладин Н.В., Косолапов Н.А., Михеев В.В. 2011. Идеологические процессы. *Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант*. Под ред. А.А.Дынкина. Москва: Магистр. (на русск. и кор. яз). С. 37–70.
- Калинин О.И. 2016. Опыт проведения контент-анализа политических медиатекстов (на примере китайского языка). *Политическая лингвистика*. 2(56). С. 65-73
- Корнилов А.А. 1990. *Роль экспертно-аналитических учреждений в выработке внешней политики Государства Израиль (1982-1986 гг.)*. Диссертация кандидата исторических наук. МГИМО МИД СССР. Москва.
- Лоренц К. 1994. Агрессия (так называемое зло). Москва: Издательская группа «Прогресс», «Универс». 272 с.
- Макарычев А.С. 2015. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти. *Политическая наука*. №3. С. 9-26.
- Макарычев А.С. 1991. *Экспертное обеспечение латиноамериканского курса США (период президента Р. Рейгана)*. Диссертация кандидата исторических наук: 07.00.03. ННГУ. Нижний Новгород.
- Нив Г.Р. 2005. *Пространство доктора Деминга: Принципы построения устойчивого бизнеса*. Г.Р. Нив; Пер. с англ. Москва: Альпина Бизнес Букс.
- Нойштадт Р. 1997. *Президентская власть и нынешние президенты*. Москва: AdMarginem. 463 с.
- Рыхтик М.И. 2004. *Безопасность Соединённых Штатов Америки: история, теория и политическая практика*. Монография. М.И. Рыхтик. Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета. 311с.
- Саати Т.Л. 1989. *Принятие решений. Метод анализа иерархий*. Москва: Радио и связь. 316 с.
- Салин П.Б., Юрга В.А. 2012. Формальные модели теории игр в политологии и их приложения к экспертным экономическим моделям. *Гуманитарные науки*. 4(8). С. 32-41
- Саймон Г.А. 2000. Теория принятия решений в экономической теории и в науке о поведении. *Вехи экономической мысли*. Т. 2. Теория фирмы. Под ред. В.М. Гальперина. Санкт-Петербург: Экономическая школа. С. 54-72. 534 с.
- Сантаяна Дж. 2003. *Характер и мировоззрение американцев*. Д. Сантаяна; пер. с англ. И. Мюрберг. Москва: Идея-Пресс. 175 с.

Сергунин А.А. 1993. *Роль президентского аппарата по связи с конгрессом в разработке внешней политики США (послевоенный период)*. Диссертация доктора исторических наук: СПбГУ. Санкт-Петербург.

Финк Е. 2017. *Основные феномены человеческого бытия*. Е. Финк. Москва: Канон+. 432 с.

Нейман фон Дж. 1987. *Избранные труды по функциональному анализу*. Т. 1, 2. Москва: Наука.

Харц Л. 1993. *Либеральная традиция в Америке*. Л. Харц ; пер. с англ. : Г.П. Бляблин и др. ; коммент. Л.М.Троицкой; общ. ред., вступ. слово и послесл. В.В. Согрина. Москва: Изд. группа «Прогресс»: «Прогресс Академия». 394 с.

Хрусталёв М.А. 1991. *Системное моделирование международных отношений*. Диссертация доктора политических наук: 23.00.04. МГИМО МИД России. Москва.

Хрусталёв М.А. 2008. *Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза. Очерки теории и методологии*. Москва: НОФМО. 230 с.

Хрусталёв М.А. 2010. *Методология прикладного политического анализа*. Москва: Проспект.

Хрусталёв М.А. 2015. *Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза*. Москва: Аспект Пресс.