

ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ТАИЛАНДЕ

Колдунова Е. В.

В статье содержится анализ целого ряда внутренних факторов, оказывающих влияние на внешнеполитический процесс Таиланда. Среди них следует особо выделить три тематических блока, включающих в себя рассмотрение правовых основ и практической деятельности государственных структур, обеспечивающих внешнеполитический процесс, особой роли бюрократического аппарата, групп интересов и других неформальных элементов, а также общего внутривнутриполитического фона, связанного с особой ролью монархии, эволюцией политической системы и политического режима в стране. В заключительной части статьи анализируется роль и место Российской Федерации во внешнеполитическом процессе Таиланда, приводятся основные выводы.

Процесс принятия внешнеполитических решений уже более полувека находится в фокусе внимания международных и политологов, поскольку понимание особенностей внешнеполитического механизма имеет существенное значение для специалистов, занимающихся как теоретическими, так и практическими аспектами международных отношений. Вместе с тем, создаваемые в процессе анализа теоретические модели хода разработки и реализации внешнеполитических решений требуют постоянной модификации с учетом меняющейся международной ситуации и появления, вследствие этого, нового практического материала.

Так, рассматривая особенности внешнеполитического процесса в Таиланде необходимо сразу отметить два фактора, обуславливающие корректировку уже существующих концептуальных моделей.

Первый связан с тем, что многие теоретические принципы, объясняющие процесс принятия внешнеполитических решений, разрабатывались на материале западных стран. При этом в ряде исследований внимание было сфокусировано на анализе конкретных внешнеполитических ситуаций. Таким образом, особенности внешнеполитического процесса в западном мире автоматически экстраполировались на всю остальную часть мировой системы, а в полученных выводах отражался опыт, прежде всего, западных государств¹.

Второй фактор органически вытекает из первого и обусловлен тем обстоятельством, что при изучении внешнеполитического процесса таких незападных государств как Таиланд, необходимо принимать во внимание ряд аспектов, не имеющих непосредственного институционального оформления, но в то же время способных играть гораздо более весомую роль, нежели существующий формальный механизм. Среди них – специфика внутривнутриполитического развития государства и роль неформальных субъектов во внешнеполитическом процессе.

На основе изложенного, в рамках настоящей статьи предпринимается попытка последовательно рассмотреть как формальные, так и неформальные особенности внешнеполитического процесса в Таиланде и сделать общий вывод о характере влияющих на него внутренних факторов.

Конституция Королевства Таиланд как основной закон страны определяет общие правовые и концептуальные аспекты внешнеполитического процесса. Базовые положения, касающиеся этой сферы, содержатся в статье 82 (глава 5, раздел 6) действующей конституции, принятой в 2007 г.

Основной закон страны акцентирует внимание на двух направлениях внешней политики, ответственность за обеспечение которых возлагается на государственный аппарат. Первое направление связано с поддержанием дружеских и кооперационных отношений на международной арене

в целом. Второе направление заключается в создании благоприятной внешнеэкономической среды для торговой, инвестиционной и туристической деятельности в Таиланде. Оба направления увязываются с задачей защиты прав и интересов таиландских граждан за рубежом².

Следует отметить, что положения, содержащиеся в конституции по поводу вопросов внешней политики и внешнеполитического процесса, носят общий рамочный характер. Как правило, их дальнейшая конкретизация происходит во время выступления премьер-министра с речью, представляемой в парламенте в связи с его вступлением в должность. В своем выступлении глава кабинета министров разъясняет основные направления политического курса правительства, в том числе в отношении международного взаимодействия.

Так, например, текст выступления премьер-министра Апхисита Ветчачивы перед Палатой представителей Таиланда в декабре 2008 г. содержит раздел «Внешняя политика и международно-экономические связи», где базовые аспекты внешнеполитического курса государства определяются следующим образом.

В качестве главного приоритета отмечается необходимость развития всесторонних дружественных отношений с соседними государствами и разрешение спорных вопросов мирными и легитимными способами. Второе направление внешнеполитического курса страны заключается в усилении конструктивной роли Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в период председательства в ней Таиланда и превращение АСЕАН в организацию, ориентированную на развитие человеческого потенциала. Третье направление – расширение сотрудничества с мусульманскими государствами и международными исламскими организациями, в том числе с целью обеспечения поддержки усилиям Таиланда по решению проблемы южных пограничных провинций. Еще один существенный аспект таиландской внешней политики, отмеченный в выступлении премьер-министра, предполагает сотрудничество и стратегическое партнерство со странами, являющимися крупными мировыми игроками, в области политики, безопасности, экономики, торговли, финансов, новых технологий. Немаловажными являются также развитие экономического взаимодействия (особенно в области сельского хозяйства и инвестиций), приложение усилий по обеспечению выгодных международных стандартов для экономической политики Таиланда, а также в целом создание благоприятного образа королевства за рубежом³.

Необходимо принимать во внимание, что концептуальные параметры, закрепленные в официальных документах, в первую очередь помогают понять, каким образом таиландское руководство видит внешнеполитическую стратегию своей страны в сложившихся международных условиях, с учетом ее положения, как в собственном регионе, так и в мире в целом. Вместе с тем, специфические аспекты внешнеполитического процесса, а также процесса принятия конкретных внешнеполитических решений требуют более детального рассмотрения и анализа. Однако одного всеобъемлющего методологического подхода к его проведению не существует. В данном контексте можно вести речь о нескольких подходах, которые могут быть использованы для исследования специфических черт внешнеполитического процесса.

Так, с одной стороны, рядом исследователей отмечается тот факт, что значительное влияние на формирование внешнеполитической программы средних и малых государств оказывают системные факторы. То есть события, происходящие на глобальном и региональном уровнях международной системы, непосредственным образом отражаются на содержании внешнеполитической повестки дня государств такого статуса. Посредством анализа через призму этих событий можно найти частичное объяснение структуры внешнеполитических задач средних и малых государств, равно как и объяснить мотивы принимаемых ими политических решений, то есть их внешнеполитического поведения⁴.

О справедливости данного утверждения свидетельствуют некоторые конкретные аспекты внешнеполитической программы Таиланда, касающиеся отношений с глобальными и региональными державами, а также с региональной интеграционной организацией АСЕАН.

Вместе с тем, на протяжении последних нескольких веков в Таиланде (ранее – Сиаме⁵) сформировалось собственное традиционное видение внешнеполитической стратегии страны в отношениях как с более крупными международными игроками, так и по поводу международного взаимодействия в целом. Некоторые исследователи характеризуют эту стратегическую линию как «бамбуковую дипломатию», проводя аналогии между способностью руководства страны адаптироваться к внешнеполитической ситуации, посредством принятия адекватных внешнеполитических решений, и бамбуком, который сгибается под порывом ветра, но при этом не ломается.

В рамках такого подхода можно выделить несколько моделей внешнеполитического поведения, исторически сложившихся в Таиланде. Среди них

Научные школы МГИМО

основными являются игра на противоречиях крупных международных участников, опора на сильнейшего внешнеполитического партнера в зависимости от конкретной исторической ситуации и концепция «баланса сил»⁶. Подобная политическая линия позволила Сиаму избежать колониальной зависимости и сохранить свои позиции в Юго-Восточной Азии. Впоследствии опора на Соединенные Штаты дала Таиланду, имевшему в период Второй мировой войны статус союзника Японии, возможность решить задачи послевоенного урегулирования, а идея баланса сил помогла адаптировать внешнеполитическое планирование к реалиям постбиополярного мира. Идея баланса сил нашла также отражение и в деятельности Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, на лидерские позиции в которой претендовал Таиланд.

Таким образом, системные факторы, переплетенные с самобытными представлениями о том, как должен выстраиваться курс государства на международной арене, оказывали существенное влияние на внешнеполитическое поведение Таиланда, и поэтому данные аспекты следует учитывать как элемент общего контекста, в рамках которого осуществляется внешнеполитический процесс.

С другой стороны, утверждение о преимущественной роли системных факторов во внешнеполитическом процессе может быть справедливым лишь отчасти. Анализ влияния уровня системы на государство не может в полной мере учесть особенностей внутриполитической организации государства, которое включает в себя большое количество формализованных и неформализованных элементов (различные политические институты, группы интересов, лобби и т.д.), также способных оказывать влияние на внешнеполитический процесс. Подобную ситуацию известный американский исследователь Р. Патнэм назвал игрой на двух уровнях. Суть данного положения заключается в том, что государственным лидерам приходится формулировать политическую линию, исходя из ситуации, складывающейся сразу в двух измерениях – внешнеполитическом и внутриполитическом. Таким образом, подвергаясь давлению со стороны различных групп интересов внутри государства, на международной арене правительство старается максимизировать возможности удовлетворения запросов внутренних групп и коалиций и при этом минимизировать внешнеполитические издержки⁷.

На протяжении второй половины XX в. в исследовательской литературе сформировалось несколько концепций, анализирующих внешнеполитический процесс, исходя из особенностей

взаимоотношений субъектов внутриполитической ситуации. В отличие от подхода, акцентировавшего внимание на корреляции внешнеполитического процесса государств как результата влияния системных факторов, представленные ниже модели принятия внешнеполитических решений не рассматривают государство как субъект, обладающий полным внутренним единством.

Одной из первых подобных схем стала бихевиоралистская модель, придававшая особое значение психологическим и поведенческим аспектам принятия политических решений. Согласно концептуальным положениям бихевиорализма, принятие политического решения зачастую становится результатом действия отдельных индивидуумов, имеющих собственные мотивы и установки, а ключевым фактором оказывается личность политического лидера⁸. С данным подходом тесно смыкается концепция «группового мышления», анализирующая процессы принятия решений в рамках различных коллективов.

Еще одна базовая концепция принятия политических и внешнеполитических решений – модель рационального выбора – сфокусировала исследовательское внимание на корреляции между самим процессом и информационной средой, в рамках которой он происходит. При этом предполагалось, что решение принимается иерархически структурированными государственными органами, последовательно собирающими и обрабатывающими информацию, на основе выбора наиболее рациональной применительно к конкретному случаю альтернативы⁹.

Таким образом, бихевиоралистская модель могла бы быть полезной при анализе поведения лиц, принимающих решения, а модель рационального выбора при определении идеальных поведенческих стратегий государства, основанных на постановке задач, сборе информации, анализе различных альтернатив и принятии максимально выгодного политического решения¹⁰.

Слабостью и первой, и второй модели было то, что они не учитывали особенности формирования государственных структур, ставших в XX в. характерными для многих как западных, так и восточных государств, и выразившихся в становлении разветвленного бюрократического аппарата, отдельные элементы которого обладали собственными, зачастую противоречащими друг другу интересами и целями. Попытка преодолеть это аналитическое упущение была сделана в рамках так называемой бюрократической модели¹¹.

Данный подход обращает внимание на то, что внешнеполитическое решение – это не всегда результат рационально взвешенной информации

и стремления всего государственного аппарата к достижению единых целей. Процесс принятия решений в подобном случае становится торгом между различными элементами, иерархически расположенными в рамках государственной структуры. В роли таких элементов могут выступать многочисленные министерства, ведомства и другие государственные органы, имеющие внешнеполитические интересы. При этом участники торга ориентированы не на решение какой-то одной задачи национального масштаба, а преследуют различные внутривластные цели.

Все многообразие подходов к анализу внешнеполитического процесса, естественно, не сводится лишь к трем представленным моделям. Однако в целях данного исследования эти концепции будут использованы как аналитическая основа для рассмотрения следующих трех тематических аспектов внешнеполитического процесса и принятия внешнеполитических решений в Таиланде. Речь идет о роли лиц или государственных органов, принимающих решение, деятельности бюрократического аппарата и групп интересов и значении общей информационной среды и внутривластного фона.

Актуализацию этих трех элементов во внешнеполитическом курсе Таиланда можно проследить, проанализировав: институциональные особенности внешнеполитического процесса (т.е. институтов, с формальной точки зрения принимающих решение); социальную среду, формирующую информационные импульсы, которые поступают к органам принятия решения (внутриполитические процессы, деятельность групп интересов, экспертные оценки); реальные внутривластные факторы, которые могут оказывать влияние на внешнеполитический процесс (динамика политического процесса, влияние борьбы за политическое лидерство на внешнюю политику, особенности действия бюрократического механизма и т.д.).

Рассматривая институциональные особенности внешнеполитического процесса в Таиланде, следует в первую очередь отметить роль монарха, имеющую как формальные, так и содержательные компоненты. Согласно конституции монарх как глава государства имеет ряд значимых полномочий во внешнеполитическом процессе. Среди них – право объявлять войну с согласия Палаты представителей и право заключать международные соглашения с другими государствами или международными организациями. Кроме того, королевская семья также выполняет репрезентативные функции во внешней политике.

Следует отметить, что по форме правления Таиланд представляет собой парламентскую монархию, а основным институтом исполнительной власти государства является правительство во главе с премьер-министром. В связи с этим на уровне исполнительной власти правительство может считаться базовым органом принятия внешнеполитических решений.

Кабинет министров принимает все решения, связанные с осуществлением государственной политики. Члены кабинета министров несут коллективную ответственность за решения правительства. Хотя номинально по правам и ответственности все члены кабинета министров равны между собой, фактически в политической жизни страны доминируют те из них, которые возглавляют влиятельные политические группировки. Данный аспект был особенно актуальным в период нахождения во главе правительства военных. Вместе с тем, история Таиланда знала случаи, когда процесс принятия внешнеполитических решений могли контролировать отдельные министры, не связанные напрямую с теми или иными группами влияния.

В качестве подтверждения сказанному можно привести опыт министра иностранных дел Тханата Хомана, возглавлявшего внешнеполитическое ведомство страны в период правления маршалов Сарита Танарата и Тханомы Киттикачона (1959—1971 гг.). Другим примером, когда министр иностранных дел являлся весьма влиятельной фигурой в правительстве королевства, осуществляющей значительный контроль над внешнеполитическим курсом государства, является доктор Сури Питсуван (1997—2001 гг.), в настоящее время занимающий пост генерального секретаря АСЕАН.

Министерство иностранных дел – государственный орган, занимающийся практической реализацией внешнеполитической линии. Возглавляется министром иностранных дел. Структурно в состав министерства входят территориальные и функциональные департаменты. Следует отметить, что у министра иностранных дел помимо обычных заместителей есть так называемый постоянный заместитель министра. Сам министр иностранных дел может быть не только карьерным дипломатом, но и политическим назначенцем, в то время как постоянный заместитель министра иностранных дел обязательно является карьерным дипломатом. Такая структура связана с необходимостью обеспечить преемственность внешнеполитической линии и избегать крайностей во внешней политике независимо от того, какая политическая сила будет находиться у власти. Очень часто министр иностранных дел и постоянный

Научные школы МГИМО

заместитель – это люди, получившие образование на Западе, нередко в США.

Приведенные выше фигуры двух министров иностранных дел не являются случайными. Дело в том, что роль министерства иностранных дел во внешнеполитическом процессе Таиланда изначально не была высокой. Так, в послевоенный период большое значение в процессе принятия внешнеполитических решений играл премьер-министр маршал Плек Пхибунсонгхрам, который в своем внешнеполитическом курсе ориентировался в первую очередь на поддержку Соединенных Штатов.

Однако в 1960-е гг., благодаря Тханату Кхоману, роль МИДа в политической жизни Таиланда значительно укрепилась. Так, при условии сохранения основных аспектов системы внешнеполитических координат (антикоммунистическая линия и тесные отношения с США), возглавлявший на тот момент кабинет министров Сарит Танарат предоставил Тханату Кхоману полную свободу в проведении внешней политики. В то же время в рассматриваемый период разработка внешнеполитического курса страны строилась скорее не на процессе внутриминистерских консультаций и согласований, а на основе единоличного принятия решений министром.

В 1970-е гг. монопольное положение Тханата Кхомана во внешнеполитическом планировании вызвало недовольство одной из влиятельных групп в правительстве Таиланда под руководством маршала Прапаса Тярусатхиена. В результате, в 1972 г. пост главы внешнеполитического ведомства занял сам премьер-министр Тханом Киттичачон, а принятие внешнеполитических решений снова оказалось в зависимости от интересов военных лидеров¹².

В 1980-е гг. пост министра иностранных дел занимал маршал авиации в отставке Сити Советсила, придерживавшийся достаточно консервативных взглядов. Активизация МИДа произошла вновь в 1990-е гг. и, как уже отмечалось, была связана с деятельностью Сурина Питсувана, а впоследствии Суракиата Сатхиентхая.

Роль министерства обороны, а точнее армии, во внешнеполитическом процессе Таиланда неразрывно связана со спецификой его исторического развития. Так, в 1932 г. смена системы правления в королевстве произошла при непосредственном участии военных, вследствие чего именно они доминировали на политической арене страны на протяжении нескольких десятилетий XX в.

Частично данная ситуация объясняется тем, что на тот момент в стране еще не сложилось политических групп или партий, которые пользовались

бы массовой поддержкой населения и могли принимать активное участие в политическом процессе¹³.

Таким образом, в контексте сложившейся ситуации военные оказались более организованной и в чем-то даже более эффективной политической силой, нежели гражданские структуры. Здесь необходимо отметить, что именно военные правительства на протяжении 1950–1960-х гг. выступали за антикоммунистический курс во внешней политике Таиланда.

В ведении военных структур находятся такие специфические вопросы принятия внешнеполитических решений как закупки вооружений и различные военные модернизационные программы. Следует отметить, что оснащение армии за счет приобретения вооружений за рубежом исторически отражает специфику внешнеполитических связей Таиланда. Так, например, отношения союзничества, сложившиеся у Таиланда с Соединенными Штатами в послевоенный период и современное положение страны как одного из американских «партнеров вне НАТО», является значимым фактором в принятии решений о направлениях военно-технического сотрудничества.

Рассматривая институциональные особенности внешнеполитического процесса в Таиланде, следует также упомянуть такой государственный орган как Совет национальной безопасности. Это консультативный орган, высказывающий рекомендации премьер-министру по наиболее значимым вопросам национальной безопасности. В состав Совета входят сам премьер-министр, его заместители, генеральный секретарь Совета, министр обороны, министр иностранных дел, министр внутренних дел, министр связи, министр финансов и главнокомандующий вооруженными силами.

Парламент исторически имеет меньшее значение во внешнеполитическом процессе по сравнению с органами исполнительной власти. В период правления военных роль парламента во внешнеполитическом процессе была достаточно неустойчивой. Современным примером некоторого ограничения роли парламента в процессе принятия внешнеполитических решений может служить статья 190 действующей редакции конституции, которая не предполагает непосредственного одобрения ни Палаты представителей, ни обеих палат парламента при заключении Таиландом целого ряда международных договоров с другими государствами и международными организациями. Статья предписывает кабинету министров разъяснить Национальной Ассамблее положения подписываемых документов и получить одобрение общих параметров, в рамках которых

ведутся переговоры. Утвердительное решение Национальной Ассамблеи требуется только в том случае, если планируется подписание международных соглашений, касающихся изменения государственных границ или подразумевающих принятие таких решений, которые могут оказать существенное влияние на экономическую и социальную стабильность в стране, касаются значимых вопросов торговли, инвестиций или параметров национального бюджета¹⁴.

Таким образом, в сложившейся ситуации одно из важнейших направлений внешнеполитической деятельности страны фактически оказалось прерогативой кабинета министров, не полностью подконтрольного в данном вопросе законодательной власти. Неудивительно, что в текущей внутривластной дискуссии отмеченная статья стала одним из объектов предложенных конституционных поправок, которые, возможно, будут вынесены на референдум в ближайшем будущем¹⁵.

В то же время парламент обладает некоторыми возможностями влиять на внешнеполитический процесс, например посредством принятия государственного бюджета¹⁶, содержащего, помимо прочего, и статьи, связанные с внешней политикой.

Парламент также в состоянии привлечь внимание правительства к тому или иному важному внешнеполитическому вопросу. Так, например, в июле 2009 г. парламентарии обратились с письмом к премьер-министру с призывом принять меры в отношении ситуации, сложившейся вокруг спорных территорий в Сиамском заливе, которые Камбоджа планировала отдать под нефтяные разработки французской компании «Тоталь»¹⁷.

Если институциональные аспекты определяют общий порядок действия внешнеполитического механизма, то внутривластные факторы являются той первичной средой, в которой данный механизм действует. В исследовательской литературе существует несколько теоретических подходов, предлагающих собственное объяснение специфики политического развития Таиланда в послевоенный период.

Один из таких подходов связан с понятием «бюрократического государства», предложенного американским исследователем Фредом Риггсом. По итогам исследования, основанного на анализе состава правительств Таиланда и политики, проводимой ими в промежутке между 1932 и 1963 гг., Ф. Риггс пришел к выводу о том, что основной задачей данных правительств были не общенациональные, а узко корпоративные интересы¹⁸.

При этом, как уже отмечалось ранее, армейские группировки и бюрократические клиентелы могли выступать в роли неформальных субъектов принятия внешнеполитических решений. Примером, когда бюрократия и военные действовали как группа интересов во внешней политике может быть проамериканский курс 1950—1960-х гг., одной из прагматических целей которого было получение американской помощи, в основном в интересах бюрократической элиты¹⁹.

Еще один внутривластный фактор, который следует учитывать при анализе внешнеполитического процесса, связан с содержательными аспектами роли монархии во взаимоотношениях правящего короля с основными политическими силами страны. Известный специалист по внутренней политике Таиланда Дункан МакКарго охарактеризовал современное состояние таиландского общества как «сетевую монархию»²⁰.

«Сетевая монархия» – это система сдержек и противовесов, которые королевская семья, не обладая достаточными политическими полномочиями, была вынуждена выстраивать в отношениях с другими политическими силами страны на протяжении второй половины XX в. Такая система, согласно Д. МакКарго окончательно оформилась в 1980—1990-е гг. При этом одним из результатов ее действия было то, что никто из субъектов политического процесса не обладал всей полнотой власти и не мог, таким образом, принимать единоличных решений.

Главным проявлением сложившейся системы стало то, что монарх стал рассматриваться одновременно и как верховный арбитр в разрешении возникающих политических противоречий, и как основной источник национальной легитимности. При этом именно король формулировал повестку дня национального развития.

Важным элементом «сетевой монархии» стал Тайный совет, также выступающий как субъект современного политического процесса в Таиланде. На данный момент Совет возглавляется Премом Тинсуланом, занимавшим в 1980-х гг. пост премьер-министра. Тайный совет проводит регулярные встречи (в среднем два раза в неделю), рассматривает законодательные вопросы и высказывает монарху рекомендации по большому спектру вопросов.

В контексте такого подхода к анализу таиландского внутривластного процесса, приход к власти в 2001 г. Таксина Чиннавата, мультимиллионера и представителя новой экономической элиты, может рассматриваться как попытка нарушить сложившиеся сетевые отношения и заменить их собственной системой, завязанной

Научные школы МГИМО

на крупные корпорации и капитал²¹, а переворот 2006 г. – как проявление противоречий, возникших в политической элите Таиланда и обществе в целом. Не случайно ряд экспертов характеризует возникший в Таиланде внутривластный раскол как противостояние «капиталистов» и «традиционалистов»²².

Ситуация постоянных правительственных перестановок в 2006—2008 гг. негативно отразилась на имидже страны и имела губительные последствия для ее внешней политики в практическом плане. Так, из-за массовых движений протеста Таиланд как страна-председатель АСЕАН не смог провести в запланированном режиме ряд ежегодных мероприятий Ассоциации.

Непосредственным отражением внутреннего кризиса, поразившего Таиланд, во внешней политике стало ухудшение отношений с Камбоджей. В период нахождения у власти премьер-министра Самака Сунтхаравета (февраль—сентябрь 2008 г.) правительство Таиланда поддержало заявку Камбоджи по вопросу об объявлении храма Преах Вихеар объектом всемирного наследия ЮНЕСКО. Храм находится в районе таиландско-камбоджийской границы, представлявшего собой в 1960-х гг. объект спора двух стран. В 1962 г. в соответствии с решением Международного суда ООН спорный участок был признан территорией Камбоджи.

Поддержка заявки Камбоджи была использована оппозиционными группами как средство политической борьбы. Летом 2008 г. сторонники находившейся в тот момент в оппозиции Демократической партии объявили правительству С. Сунтхаравета, принявшее решение поддержать заявку Камбоджи без предварительных консультаций с парламентом, в нарушении конституции. Министр иностранных дел Ноппадон Паттама был вынужден подать в отставку²³. Тем не менее, несмотря на последующие правительственные перестановки, несколько смен кабинетов министров и приход Демократической партии к власти в декабре 2008 г., таиландско-камбоджийские отношения по-прежнему далеки от того, чтобы называться нормальными.

Роль групп интересов, равно как и общественного мнения, во внешнеполитическом процессе Таиланда не была высока вплоть до 1980—1990-х гг. Например, такие профессиональные сообщества как Промышленная палата не использовались ее членами для достижения внешнеполитических целей. Что касается крупного бизнеса, то его представители долгое время предпочитали продвигать свои интересы путем установления личных контактов с влиятельными политическими и военными лидерами.

Однако с приходом к власти в стране Таксина Чиннавата ситуация существенно изменилась. Так, его кандидатура была поддержана рядом крупных коммерческих корпораций, охватывающих широкий спектр отраслей таиландской экономики от химической промышленности до индустрии развлечений²⁴.

Что касается деятельности студенческого движения, принявшего серьезный размах в 1973—1976 гг., то она имела существенное значение скорее для демократизации внутривластного процесса, нежели для сферы внешней политики.

Разработки научного сообщества, в силу отмеченных особенностей роли МИДа во внешней жизни Таиланда в послевоенные десятилетия, также не находили масштабного применения в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия внешнеполитических решений.

В настоящее время можно отметить ряд крупных учебных и исследовательских центров, в рамках которых ведутся международные исследования. Это, прежде всего, Тхаммасатский и Чулалонкорнский университеты. Эти же университеты исторически играют большую роль в подготовке кадров для министерства иностранных дел.

В качестве примера практической деятельности экспертного сообщества можно привести встречи экспертов под эгидой министерства иностранных дел. Кроме того, на регулярной основе действуют многосторонние экспертные форматы, например форум американских и таиландских внешнеполитических экспертов.

Экономические интересы имеют приоритетное значение во внешней политике Таиланда. Как уже отмечалось, согласно конституции и другим нормативным документам, создание выгодных международных условий для торгово-экономических отношений, расширения туристической деятельности Таиланда и привлечения инвестиций является непосредственными задачами правительства и министерства иностранных дел.

Специальной структурой, призванной обеспечивать благоприятный инвестиционный климат и информационную поддержку инвесторов является Инвестиционный совет (Board of Investment, BOI). Совет возглавляется премьер-министром. В состав Совета входят министры промышленности, финансов, торговли, председатель Промышленной палаты Таиланда, Банковской ассоциации Таиланда, генеральный секретарь Национального совета по экономическому и социальному развитию, постоянный секретарь и ряд советников²⁵.

Проанализировав различные внутренние факторы внешнеполитического процесса, можно сделать некоторые выводы о том, какую роль в нем занимает Российская Федерация.

Российско-тайландские взаимосвязи традиционно отличались дружественным характером. Несмотря на географическую отдаленность, оба государства имеют длительную историю двустороннего взаимодействия. Историками отмечалось, что дружеские отношения императора Николая II и короля Чулалонгкорна в свое время способствовали тому, что Сиам смог избежать колониальной зависимости, балансируя между великими державами.

Современное состояние российско-тайландского взаимодействия характеризуется позитивным характером политических отношений. В то же время экономические взаимосвязи пока еще находятся на достаточно низком уровне. Основные направления взаимодействия вплоть до настоящего времени ограничиваются только нефтегазовой сферой, туризмом, некоторыми направлениями сотрудничества в области культуры и образования.

В связи с объективной необходимостью диверсификации экономических отношений России с Тайландом, представляется интересным рассмотреть случай, связанный с попыткой продвижения на тайландский рынок российских вооружений, а также внутривнутриполитическими аспектами принятия решения по данному вопросу в правительстве Тайланда.

В середине 2000-х гг. руководством Тайланда рассматривался вопрос о возможной закупке российских истребителей Су-30 МК²⁶. Подобная договоренность могла стать своего рода прорывом России на новый, ранее закрытый для нее сегмент рынка вооружений стран Юго-Восточной Азии, поскольку, как уже отмечалось, Тайланд традиционно закупает вооружения в основном у Соединенных Штатов.

В 2005 г. в связи с необходимостью замещения моделей истребителей F-5 тайландское руководство приступило к рассмотрению вопроса о модернизации королевских ВВС. На тот момент правительство рассматривало три возможных варианта: покупка шведской модели JAS-39 Gripen, российской Су-30 МК или модернизация уже стоящих на вооружении F-16 A/B до уровня модели C/D.

Находившийся в то время у власти премьер-министр Таксин Чиннават явно склонялся в пользу закупок Су-30, в то время как главнокомандующий ВВС страны поддерживал идею заключения соглашения о поставках американских самолетов²⁷.

Основные аргументы против закупок российских истребителей сводились к тому, что модель Су-30 является слишком крупногабаритной для ВВС Тайланда, требует больших затрат топлива (увеличение затрат на приобретение и эксплуатацию) и не в состоянии по своим тактико-техническим характеристикам выполнять функцию замещения F-5. В конечном счете, по мнению некоторых военных экспертов Тайланда, в долгосрочной перспективе затраты на техническое обслуживание, закупку запасных частей, подготовку пилотов и технического персонала для Су-30 могли превысить выгоды от начальной цены сделки, которая была значительно дешевле варианта, предлагаемого Соединенными Штатами.

Изложенные факты позволили некоторым наблюдателям выдвинуть предположение о том, что Таксин Чиннават, ратовавший за сделку с российскими поставщиками, руководствовался не реальными потребностями вооруженных сил, а политическими мотивами. Ведь многие соседи Тайланда, такие как, например, Китай, Индия, Вьетнам и Малайзия, покупают российские вооружения. Кроме того, существует мнение, что в случае успешного совершения сделки, правительство могло бы получить значительные комиссионные выплаты.

Вместе с тем, анализируя ряд высказываний бывшего премьер-министра Тайланда, можно сделать вывод о том, что, вероятно, заявления правительства о закупках российских самолетов были направлены на то, чтобы стимулировать Соединенные Штаты к предложению более выгодных условий контрактов.

Рассмотренный случай позволяет сделать несколько выводов. Несмотря на то, что российско-тайландские политические контакты поддерживаются на достаточно высоком уровне, переход отношений двух государств на новый качественный этап возможен только в том случае, если политические лидеры проявят необходимую волю и личную заинтересованность в углублении сотрудничества, либо внутри Тайланда возникнет значимая группа интересов, действующая в направлении сближения с Российской Федерацией, как на политическом, так и на экономическом уровнях.

На данный момент практически не существует механизма трансляции идеи развития отношений между Тайландом и Россией на уровень тайландской политической элиты. Подобная ситуация может привести к тому, что в конечном итоге Россия будет восприниматься тайландскими государственными лидерами лишь как претендент на роль одного из элементов международной

Научные школы МГИМО

системы, который можно использовать в контексте модели «баланса сил», играя на противоречиях между ней и любым другим крупным международным игроком. В случае если данные факторы не будут учтены Россией, дальнейшее развитие двусторонних отношений войдет в непосредственное противоречие с выдвигаемым российским руководством задачами проведения самостоятельного и основанного на взаимной выгоде курса в отношениях с государствами Юго-Восточной Азии в целом и Таиландом, в частности.

Ekaterina V. Koldunova. Internal Factors of Foreign Policy Process in Thailand

The article analyses a number of internal factors which influence the foreign policy process in Thailand. Three particular aspects are taken into consideration: the legal basis and practical dimension of government agencies practices, special role of bureaucracy, interest groups and other informal elements and general internal political context. The last mentioned aspect is closely interconnected with the role of ruling monarchy and evolving political regime. The final part of the article concentrates on Russia's role in Thailand's foreign policy and sums up the main conclusions.

Ключевые слова

Внешнеполитический процесс, Таиланд, Россия, Юго-Восточная Азия, монархия, бюрократическое государство, АСЕАН, Таксин Чиннават, Сурин Питсуван, военно-техническое сотрудничество

Keywords

foreign policy process, Thailand, Russia, South-East Asia, monarchy, bureaucracy state, ASEAN, Thaksin Shinawatra, Surin Pitsuwan, military-technical cooperation

1. См., например: Foreign Policy Decision-Making (Revisited) / Ed. by R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin. N.Y.: Palgrave-Macmillan, 2002; Allison G. T. The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Glenview: Scott, Foresman, 1971.
2. Раттхатхаманун хенг рачаанатяк тхай. Кругтхеп, 2550 (Конституция Королевства Таиланд. Бангкок, 2007) (на тай. яз.). С. 25.
3. Кхам тхаленг найобай кхонг кхана ратхамонтри. Най апхисит ветчачива найок ратхамонтри тхаленг то ратхасапха ван тян тхи 29 тханвакхом 2551 (Направления политики правительства. Выступление премьер-министра Апхисита Ветчачивы в парламенте 20 декабря 2008 г.) (на тай. яз.) / URL: <http://www.thaigov.go.th>.
4. Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour / Ed. by J. A. K. Hey. Boulder, L.: Lynne Rienner Publishers, 2003. P. 193.
5. Официальное название государства до 1939 г.
6. Подробнее см.: Фомичева Е. А. Внешняя политика Таиланда. М.: Наука, 1991. С. 34—71.
7. Kegley Ch. W., Jr. World Politics: Trend and Transformation. Belmont: Cengage Learning, 2009. P. 64.
8. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004. С. 86—88; Hudson V. Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2007. P. 37—674.
9. Дегтярев А. А. Ук. соч. С. 88—94, 101—110.
10. Kegley Ch. W., Jr. Op. cit. P. 58—60.
11. Allison G. T. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications / G. T. Allison, M. H. Halperin // World Politics. 1972 (Spring). Vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations. P. 40—79.
12. Bunbongkarn S. The Role of Social Science in Foreign Policy Making in Thailand / Social Science and National Development. The Southeast Asian Experience / Ed. by S. S. Hsuch. New Delhi: Abhivavi Publications, 1977. P. 117—118.
13. Bunbongkarn S. Op. cit. P. 120.
14. Раттхатхаманун хенг рачаанатяк тхай. Кругтхеп, 2550 (Конституция Королевства Таиланд. Бангкок, 2007) (на тай. яз.). С. 71.
15. Six Charter Points to Be Examined / The Bangkok Post. 24.09.2009.
16. Раттхатхаманун хенг рачаанатяк тхай. Кругтхеп, 2550 (Конституция Королевства Таиланд. Бангкок, 2007). (на тай. яз.). С. 62—65.
17. Govt Urged to Oppose French Oil Deal / The Bangkok Post. 30.07.2009; См. также: Government Faces Tough Task Over Sea Border / The Bangkok Post. 03.08.2008.
18. Riggs F. The Bureaucratic Polity as a Working System / Modern Thai Politics: From Village to Nation. Cambridge: Schenkman Publishers Company, 1973. P. 356—374.
19. Фомичева Е. А. Ук. соч. С. 23.
20. McCargo D. Network Monarchy and Legitimacy Crisis in Thailand // The Pacific Review. 2005 (December). Vol. 18. № 4. P. 500—501.
21. Подробнее см.: McCargo D. The Thaksinization of Thailand / D. McCargo, U. Pathmanand. Copenhagen: NIAS Press, 2005. P. 209—238.
22. East Asian Strategic Review 2009. Tokyo, 2009. P. 166.
23. East Asian Strategic Review 2009. Tokyo, 2009. P. 166—167.
24. McCargo D. Op. cit. P. 224.
25. Подробнее о деятельности совета см. URL: <http://www.boi.go.th>.
26. Подойдет ли таиландским ВВС российский истребитель СУ-30 МК? (на тай. яз.) / Нэу На. 21.12.2005; Why Is Thaksin So Fond of Russia's Jets? / The Nation. 21.12. 2005.
27. Российская железная машина СУ-30 и позиция командующего таиландскими ВВС (на тай. яз.) / Саямрат. 23—29.12.2005.