

Направления внешнеполитической деятельности государства

Андрей Кондратов

Проблема совершенствования понятийного аппарата теории международных отношений неоднократно поднималась и рассматривалась в работах многих авторов. Периодически в научный оборот вводятся новые, либо уточняются известные термины, понятия, категории, и их дефиниции, некоторые из которых включаются в пока немногочисленные словари, глоссарии и тезаурусы по политологии, внешней политике, международным отношениям и мировой политике.

Сказанное относится и к таким категориям теории международных отношений как “внешняя политика государства” и “внешнеполитическая деятельность государства”.

Данные категории схожи, но не тождественны.

Соглашаясь с пониманием внешней политики как общего курса государства в международных делах и совокупности действий государства за пределами своей суверенной территории для реализации национальных интересов¹, автор рассматривает внешнеполитическую деятельность государства (ВПДГ) как вид организованной и обеспеченной деятельности государства по оказанию воздействия на объекты его внешнеполитических интересов в рамках выбранной тактики.

Поскольку внешняя политика и ВПДГ отличаются, то справедливо и различать соответствующие им направления. Однако до этого необходимо:

- рассмотреть функции государства в целом, выделить среди них внешние функции и соответствующие им направления;
- классифицировать направления внешней политики государств;

КОНДРАТОВ Андрей Иванович – кандидат юридических наук РАГС при Президенте России.

Ключевые слова: теория международных отношений, направление внешней политики государства, направление внешнеполитической деятельности государства, категория, классификация.

- раскрыть соотношение направлений внешней политики с направлениями внешнеполитической деятельности государства;
- сформулировать определение понятия “направление внешнеполитической деятельности государства”;
- классифицировать направления ВПДГ.

Соотношение функций и направлений внешней политики государства

Под функциями государства понимаются определенные направления и стороны деятельности государства, в которых выражается его сущность и социальное назначение. Можно согласиться с мнением Л.А.Морозовой, которая полагает, что “существенными признаками функций государства являются:

1. Устойчиво сложившаяся предметная деятельность государства в важнейших сферах жизни общества;

2. Непосредственная связь между сущностью государства и его социальным назначением, которая реализуется в функционировании государства;

3. Направленность деятельности государства на выполнение крупных задач и достижение целей, встающих на каждом историческом этапе;

4. Особые формы реализации функций государства (правовые и организационные), обусловленные применением специфических методов управления, в том числе властно-принудительных”².

Чаще всего используются следующие основания для классификации функций государства:

– *по направленности*: внутренние (реализуются внутри страны) и внешние (реализуются за пределами государства в отношениях с другими странами);

– *по продолжительности осуществления*: постоянные и временные;

– *в зависимости от типа государства*: функции феодального государства, функции буржуазного государства и т.д.;

– *по значимости*: основные (связаны с решением основных, главных задач, стоящих перед государством) и неосновные (связаны с решением второстепенных / побочных, вспомогательных задач);

– *по сферам общественной жизни*: экономические, политические, социальные, идеологические, экологические.

Подобная классификация функций используется и в теории государственного управления.

Так, Ф.И.Шамхалов отмечает: “Различаются функции постоянные и временные, внутренние и внешние, основные и неосновные, стратегические и тактические. По признаку государственных органов, выполняющих те или иные задачи, выделяются функции правотворческие, законодательные, исполнительные, судебные, правоохранительные и т.д.

В правовой и политологической литературе выделяют различные признаки классификации функций государства: по сферам деятельности, по продолжительности действия, по социальной значимости, по правовым формам осуществления. Различия функций государства касаются приемов, масштабов, конкретных целей охраны частной собственности на орудия и средства производства”³.

Следует подчеркнуть, что функции государства не тождественны целям и задачам государства, поскольку именно они определяют функции. Функции государства не тождественны и функциям отдельных его органов, поскольку “функции государства охватывают его деятельность в целом, в них нахо-

дит выражение социальная ценность и сущность государства (определяют цели и задачи отдельных органов, а они, в свою очередь, их функции)”.
Наибольший интерес для нас представляют внешние функции государства.

“Внешние функции государства – это основные направления его деятельности на международной арене, связанные с решением внешнеполитических целей и задач государственного развития, согласованием национальных и международных интересов”⁴.

Каждая внешняя функция имеет конкретное содержание, поскольку предполагает деятельность в соответствующей области международных отношений. Содержание внешних функций показывает, что делает государство на конкретных направлениях деятельности.

Среди основных внешних функций государства, как правило, выделяют:

- оборону страны,
- обеспечение мира и поддержание мирового порядка;
- сотрудничество и укрепление связей с другими странами;
- интеграцию в мировую экономику;
- сотрудничество с другими государствами в решении глобальных проблем.

Выделенные внешние функции представляют далеко не полный ряд, поскольку преимущественно отражают лишь направления конструктивного взаимодействия одного государства с другими. Но в системе международных отношений одни их участники достаточно часто осуществляют не только конструктивное, но и деструктивное воздействие на других.

В этой связи каждая из внешних функций государства может рассматриваться в качестве производной от той общей функции, под которой Э.А.Поздняков понимает ВПДГ. В за-

висимости от сферы общественных отношений в качестве направлений ВПДГ он выделяет “внешнеполитическую деятельность в сфере обеспечения внешней безопасности, поддержания и сохранения мира, внешнеэкономических и торговых связей и т.п.”⁵.

Поскольку перечень таких производных внешней функции государства может постоянно трансформироваться, а их наличие или отсутствие объективно зависит от необходимости удовлетворения осознанных потребностей государства (интересов) в конкретный исторический период развития системы международных отношений, то и направления ВПДГ можно классифицировать по различным основаниям. В свою очередь каждое из направлений ВПДГ должно быть направлено на выполнение конкретной производной внешней функции государства и включать в себя множество поднаправлений (внешних функций второго порядка).

Но выделенные выше внешние функции и соответствующие им направления – есть внешние функции и направления государства, а не его деятельности по реализации внешней политики.

Поэтому для выделения направлений ВПДГ необходимо рассмотреть известные подходы к определению направлений внешней политики государства и только после этого приступить к классифицированию собственно направлений ВПДГ.

К числу источников, содержащих информацию об основных направлениях внешней политики государства, относятся: официальные документы государства (концепции, стратегии, доктрины, нормативные акты), программные выступления лидеров государств по проблемам внешней политики, научная и учебная литература, комментарии экспертов по данным вопросам и иные.

Классификация направлений внешней политики государства

Естественно, что проанализировать в одной работе подходы к оценке основных направлений внешней политики всех государств мира проблематично, но возможно рассмотреть некоторые государства, представляющие различные регионы мира. Поэтому для этой цели выбраны такие государства как: Израиль, США, Франция, Республика Беларусь, Киргизия, Таджикистан, Казахстан, Китай, ФРГ и Российская Федерация. Анализ положений документов и источников, раскрывающих основные направления внешней политики этих государств, позволяет сделать следующие выводы.

1. Для выделения направлений внешней политики государства, как правило, используются основания, схожие с основаниями для классификации внешних функций государства и его интересов. Основания для классификации в текстах обычно не приводятся. В то же время проведенный анализ позволяет выделить следующие, такие наиболее часто встречающиеся основания, как:

– по важности решаемых задач – стратегические и тактические;

– по роли в достижении конечного результата ВПДГ – первоочередные и второстепенные;

– по форме проявления – информационные и силовые;

– по видам ВПДГ – оказанию воздействия и обеспечению собственной деятельности;

– по конкретным объектам – отдельные государства, например, Россия, США, Германия, Франция или группы государств;

– по сферам общественных отношений – политические, военные, экономические, научно-технические, обеспечения безопасности;

– по региональной направленности – Европа, Средняя и Центральная Азия (включая Северный и Южный Кавказ), Северо-Восточная Азия, АТР, США и Канада, страны Южной Америки;

– по географическим векторам – азиатское направление, европейское направление, американское направление, латиноамериканское направление;

– по длительности – долговременные и кратковременные;

– по количеству государств, с которыми связывается внешняя политика – взаимодействие с отдельными или несколькими государствами (двустороннее и многостороннее);

– по взаимодействию с конкретными объединениями, союзами и сообществами государств – Евразийское экономическое сообщество, Центральноеазиатское сотрудничество, Организации экономического сотрудничества, Организации исламская конференция, НАТО;

– по взаимодействию с международными и региональными организациями – ООН, ШОС, ОДКБ, ОБСЕ, СНГ, ОИК и иными.

2. В документах и комментариях некоторых специалистов при рассмотрении данной проблемы, как правило, не проводится четкого разграничения между основными внешними функциями государства, направлениями внешней политики и ВПДГ.

3. Приоритетность направлений внешней политики и их содержание могут изменяться, что обусловлено теми насущными потребностями, которые государство осознает в качестве интересов в конкретный исторический период развития международных отношений.

4. Проведенный анализ подтверждает тезис о том, что внешняя полити-

ка отождествляется с ВПДГ. Между тем, как отмечает Е.М.Кожокин, внешняя политика рассматривается как сфера деятельности государства, при-

оритетами страны во внешней политике являются ее долговременные интересы, реализуемые через взаимодействие с другими государствами⁶.

Определение понятий “направление внешней политики государства” и “направление внешнеполитической деятельности государства” централизма

Принципиальное отличие направлений внешней политики и направлений ВПДГ заключается в том, что первое не есть сама деятельность, а лишь приоритетный интерес (интересы) государства, определяемый в его внешнеполитическом курсе. В то время как, направление деятельности – это указание на конкретные цели и задачи, объекты и связанные с ними процессы внешнеполитических интересов государства, в отношении которых необходимо осуществлять соответствующую деятельность. Поэтому каждое из названных понятий должно иметь свое определение.

Из этого следует, что направление внешней политики государства – это интерес или интересы государства, определяемые в его внешнеполитическом курсе.

Тогда, направление внешнеполитической деятельности государства – это деятельность государства, направлен-

ная на оказание воздействия на конкретные объекты и связанные с ними процессы в целях реализации внешнеполитических интересов государства.

К основным существенным признакам понятия “направление внешнеполитической деятельности государства” относятся:

1. Направление ВПДГ – деятельность государства.

2. Направление ВПДГ – предполагает оказание целенаправленного воздействия на конкретные объекты или процессы, определяемые внешней политикой государства.

3. Направление ВПДГ – определяется целями и задачами внешней политики государства, которые могут формулироваться и закрепляться в основных программных документах, регламентирующих или раскрывающих деятельность государства в системе международных отношений.

Классификация направлений внешнеполитической деятельности государства

Направления ВПДГ можно классифицировать по различным основаниям:

– *по объектам деятельности.* в отношении конкретного государства, коалиции или объединения государств, отдельно взятой организации (например, международной или региональной);

– *по территории деятельности.* на своей территории, на территории конкретного государства, в отношении

которого проводится ВПДГ, на территории третьих стран (например, США в отношении России на территории Грузии);

– *по внешнему проявлению деятельности.* официальная (гласная) и неофициальная (негласная) деятельность;

– *по характеру используемых сил и средств.* дипломатическая деятельность государства; внешнеэкономическая деятельность государства; гуманитарная

деятельность государства; разведывательная деятельность государства, военная деятельность государства (включая военно-техническое сотрудничество) и иные.

Выделенные по данному основанию явления – есть направления ВПДГ в целом, а не только отдельно взятых каких-либо государственных или негосударственных органов, организаций и учреждений, хотя некоторые из них и непосредственно осуществляют, координируют, либо отвечают за конкретное направление деятельности в интересах реализации внешней политики государства;

– по сферам деятельности. ВПДГ может осуществляться в политической, военной, экономической, научно-технической, гуманитарной, информационной, экологической, обеспечения безопасности и иных.

При дальнейших исследованиях, связанных с рассмотрением конкретных направлений ВПДГ, перечень оснований для их классификации вероятно будет расширен. Однако выделенные выше направления ВПДГ позволяют уже сегодня не только показать важную роль и место понятия “направление внешнеполитической деятельности государства” в понятийно-терминологической системе теории международных отношений, но и создают дополнительные возможности для последующих исследований самих направлений ВПДГ.

Направления ВПДГ, как правило, взаимосвязаны между собой, что дает возможность рассматривать внешнеполитическую деятельность, когда она одновременно реализуется по нескольким направлениям.

Так, если предположить, что трагические события в Абхазии и Южной Осетии (август 2008 г.) были связаны с реализацией внешнеполитической дея-

тельности США в отношении России, то в этом случае, данная деятельность одновременно осуществлялась как на территории самих США (например, антироссийская пропаганда и информационное воздействие в СМИ на международное сообщество в ущерб российским интересам), так и на территории Грузии (например, участие американских инструкторов в подготовке грузинских военнослужащих для военных действий против российских миротворцев, обеспечение грузинской армии оружием и специальной техникой).

Данный пример показывает, что внешняя деятельность США осуществлялась как гласно, так и негласно, то есть одновременно по двум выделенным направлениям. Оценка характера применяемых США сил и средств, форм и методов, показывает, что внешнеполитическая деятельность США осуществлялась в различных сферах жизнедеятельности и одновременно по таким направлениям, как: официальная (традиционная) дипломатия, внешнеэкономическая, гуманитарная, разведывательная деятельность и военно-техническое сотрудничество США и Грузии.

Даже такой предельно общий взгляд на рассматриваемые события иллюстрирует возможности применения выделенных оснований для классификации направлений ВПДГ и проведения подобных исследований в дальнейшем.

Тесная взаимосвязь между направлениями ВПДГ проявляется и в возможности определения содержания одного из ее направлений, как самостоятельного объекта исследований при проведении исследования ВПДГ по другим основаниям.

В отличие от направлений внешней политики, выделенные направления ВПДГ позволяют давать конкретную

оценку результатам, полученным в ходе осуществления дипломатической, внешнеэкономической, гуманитарной, разведывательной, военной и иной деятельности.

Так, в качестве результата дипломатической деятельности можно рассматривать, например, подписание конкретного межгосударственного соглашения.

Результатом внешнеэкономической деятельности – выпуск совместной продукции (автомобилей, оргтехники), добыча какого-либо минерального сырья.

В ходе гуманитарной деятельности – оказание помощи малоимущим слоям населения путем выдачи продуктов питания, одежды.

Примером одного из результатов разведывательной деятельности может служить получение чертежей новых образцов

вооружения, либо документа, отражающего подлинные внешнеполитические планы государства, в отношении которого осуществлялась ВПДГ.

Отметим, что в структуре каждого направления ВПДГ можно выделить такие элементы как: содержание деятельности (воздействие и обеспечение), организация и тактика, которые органически входят в общую структуру ВПДГ.

Структурные элементы единичных направлений и всей ВПДГ схожи, но не тождественны. Дело в том, что в каждом направлении есть свое содержание, свое обеспечение, организация и тактика. Именно поэтому можно говорить о существенных отличиях направлений ВПДГ.

Представленный подход к определению направлений внешней политики и ВПДГ, предложенные основания для их классификации позволяют, следуя понятийно-терминологической дисциплине, не только избежать известных ошибок подмены понятий, но и способствуют дальнейшему совершенствованию основного научного инструмента теории международных отношений – ее понятийного аппарата.

Примечания

- ¹ Мировая политика и международные отношения: ключевые слова и понятия / под общ. ред. д.п.н, проф. М.М. Лебедевой, д.и.н., проф. С.В. Устинкина. М.–Н. Новгород, 2000. С. 31.
- ² *Морозова Л.А.* Теория государства и права. М., 2002. С. 96.
- ³ *Шамхалов Ф.И.* Основы теории государственного управления. М., 2003. С. 194.
- ⁴ *Киреева С.А.* Межгосударственная интеграция как внешняя функция российского государства: Автореф. дис. доктора. юрид. наук. Астрахань, 2006. 52 с.
- ⁵ *Поздняков Э.А.* Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения. М.: Наука, 1986. С. 16.
- ⁶ Основные приоритеты внешней политики России (1992–1999) // Внешняя политика Российской Федерации. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. С. 33.