

Обеспечение внешнеполитической деятельности государства

Андрей Кондратов

На современном этапе развития теории международных отношений еще существует ряд нерешенных терминологических и понятийных проблем. Это проявляется при углубленном рассмотрении аспектов, связанных с изучением внешнеполитической деятельности государства, под которой понимается – вид организованной и соответствующим образом обеспеченной деятельности государства по оказанию воздействия на объекты его внешнеполитических интересов в рамках выбранной тактики¹.

Несмотря на то, что категория внешнеполитическая деятельность государства (ВПДГ) активно используется в литературе по вопросам международных отношений, различные стороны этого явления раскрыты недостаточно. Практически вне поля зрения исследователей остается обеспечение внешнеполитической деятельности государства, без которого осуществление этой деятельности невозможно.

Под обеспечением ВПДГ автор понимает вид внешнеполитической деятельности государства, направленной на создание необходимых условий для осуществления внешнеполитического воздействия в целях реализации внешней политики государства.

Как вид ВПДГ ее обеспечение имеет свое содержание и осуществляется каждым государством. Очевидно, что обеспечение любой деятельности является важнейшей предпосылкой успеха ее реализации.

Обеспечение ВПДГ является объективной необходимостью, поскольку у государства на определенном этапе его деятельности в целом возникает потребность в

КОНДРАТОВ Андрей Иванович – кандидат юридических наук, доцент кафедры национальной безопасности РАГС при Президенте России. E-mail kondratovrags@mail.ru

Ключевые слова: теория международных отношений, внешнеполитическая деятельность государства, обеспечение внешнеполитической деятельности государства, внешнеполитический аппарат.

улучшении имеющихся или создании новых условий для достижения поставленных внешнеполитических целей и задач.

В деятельности по обеспечению ВПДГ можно выделить цели, задачи, объекты, субъекты, силы и средства, разновидности и подразновидности этой деятельности, присущие им формы и методы (технологии).

Цели, задачи и направления обеспечения ВПДГ

Основной целью обеспечения ВПДГ является создание необходимых условий для осуществления государством деятельности по оказанию воздействия на других участников международных отношений в ходе взаимодействия между ними. Поэтому сущность обеспечения ВПДГ заключается в том, что в результате обеспечения этой деятельности государство приобретает такое новое положительное качество внешнеполитического аппарата и процесса функционирования этого аппарата, которое позволяет эффективно решать задачи по реализации избранного внешнеполитического курса и внешней политики в целом.

Множество целей обеспечения ВПДГ предполагает решение соответствующих им групп задач. В условиях динамично развивающихся международных отношений участвующих в них государствам необходимо создавать новые либо совершенствовать имеющиеся в их распоряжении системы обеспечения своей внешнеполитической деятельности. Определенные ресурсы руководство государства должно сосредотачивать на решении задач по обеспечению деятельности, связанной с качественным улучшением внешнеполитических позиций в других странах, совершенствованием тактики ВПДГ и иных задач.

Реализация общих задач осуществляется в рамках относительно самостоятельных направлений обеспечения ВПДГ. Это обусловлено тем, что создание системы элементов аппарата ВПДГ предполагает решение государством задач правового, финансового, материально-технического, информационного, кадрового, морально-психологического обеспечения аппарата ВПД и обеспечение безопасности его функционирования, а также обеспечения самого процесса внешнеполитической деятельности в целом.

Каждое из выделенных «обеспечений» предполагает осуществление относительно самостоятельной деятельности, каждая из которых имеет собственную структуру и содержание. Соответственно, применительно к названным направлениям деятельности, как и к обеспечению ВПДГ в целом, в их структуре можно выделить конкретные объекты, субъекты, силы и средства, разновидности (подразновидности), формы, методы и технологии. Однако «самостоятельность» направлений, хотя и отличающихся по своей сущности и содержанию, условна, поскольку они тесно взаимосвязаны, а деятельность на этих направлениях в целом подчинена достижению общих целей ВПДГ и решению направленных на их достижение задач обеспечения.

Классификация обеспечения ВПДГ

В интересах исследования обеспечения ВПДГ следует его классифицировать. Поскольку в любой деятельности необходимо обеспечивать того –

кто делает (как, очевидно, и того, кто обеспечивает), а также и то – что делается, можно выделить две разновидности обеспечения ВПД: обеспечение ап-

парата ВПД и обеспечение процесса ВПД.

Государство обеспечивает свои внешнеполитические ведомства тем, чем внешнеполитический аппарат не может себя сам обеспечить: финансами, материально-техническими средствами, правовыми нормами соответствующего уровня и иным. Обеспечение аппарата ВПДГ – многоплановый процесс. Именно поэтому такой деятельностью, как правило, занимается ряд самостоятельных подразделений как в структуре внешнеполитического ведомства, так и в других государственных органах. В этом проявляется не только взаимосвязь видов ВПДГ внутри государства, но и раскрывается возможность внешнеполитического воздействия одного государства на внешнеполитическую деятельность другого государства через обеспечение его ВПДГ.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ АППАРАТА ВПДГ.

В качестве интегрированных целей (общей модели предполагаемых результатов) обеспечения аппарата ВПДГ следует рассматривать создание субъектом нового качества самого аппарата, который смог бы эффективно решать задачи по оказанию воздействия и ВПДГ в целом. Для этого любому государству как субъекту (актору) международных отношений объективно необходимо реализовать соответствующий комплекс действий, мероприятий и операций, что в целом представляет собой конкретную деятельность.

Н.А.Косолапов, рассматривая структуры, осуществляющие внешнеполитическую деятельность государства, справедливо отмечает: эти структуры «в современном мире резко асимметричны по масштабам и диапазону, что отражается, помимо прочего, также и в наличии либо отсутствии тех или иных внешнеполитических ведомств, департаментов и управлений внутри таких ведомств».

Крупная страна с разветвленной системой внешних связей вынуждена содержать весь комплекс внешнеполитических структур (разведку, МИД, Минобороны, систему представительств в других государствах и в международных организациях и т. п.), что само по себе может быть нелегким экономическим и политическим бременем. Напротив, малая страна, не имеющая широких интересов в мире и не нуждающаяся в громоздкой и дорогой бюрократии для их обеспечения, способна сосредоточить доступные ей ресурсы на важном для нее направлении (часто единственном), обладает высокой гибкостью, маневренностью и потому может получать в определенных ситуациях преимущества по сравнению с мастодонтами мировой экономики и политики»¹.

В качестве составных частей в понятие «аппарат ВПДГ» входят не только государственные органы, учреждения и организации, «обслуживающие» внешнеполитическую деятельность, а в объем понятия «государственный аппарат», кроме названных, входят и другие государственные органы, учреждения и организации, прямо несвязанные с реализацией внешнеполитических функций.

Если деятельность всей совокупности государственных и негосударственных органов, учреждений, организаций и иных структур, используемых государством для решения задач ВПДГ, организована и упорядочена для достижения единых целей ВПДГ, то тогда можно говорить о наличии системы, элементами которой являются названные элементы. В этом случае данная система может включать в себя несколько подсистем. Очевидно, что любое государство для достижения целей своей внешнеполитической деятельности стремится создать эффективную систему элементов аппарата ВПДГ, по своим качественным и количественным показателям способную осуществлять отводимые ей функции.

В связи с тем, что в определенный исторический период качество имеющегося аппарата перестает удовлетворять насущные и предполагаемые потребности государства, то для устранения возникающих противоречий оно вынуждено совершенствовать имеющийся аппарат. Кроме того, иногда само количество элементов аппарата (включающих силы и имеющиеся в их распоряжении средства) также может не соответствовать качеству. В свою очередь, и данное обстоятельство побуждает государство к конкретным действиям.

К множеству таких действий можно отнести, например, увеличение финансирования по отдельным статьям расходов на внешнеполитическую деятельность, усиление практической направленности подготовки кадров, разработку и внедрение современных средств связи и обработки информации.

Таким образом, непосредственная деятельность по обеспечению конкретного аппарата должна отвечать на ряд вопросов, например: «кого обеспечить?», «в соответствии с чем», или «на основании чего?».

Поэтому для достижения внешнеполитических целей государству на начальном этапе необходимо создать и далее совершенствовать собственно сам аппарат как систему (подсистемы) элементов – органов, учреждений, организаций и иных структур (в том числе и, возможно, представленных в качестве отдельных лиц).

Количественные и качественные характеристики аппарата конкретного государства определяются с учетом имеющихся у него интересов и должны соответствовать целям и задачам ВПДГ.

Для иллюстрации можно привести такие примеры количественных характеристик аппарата ВПДГ, как численность штат-

ных и штатных сотрудников внешнеполитического ведомства, объемы финансирования отдельно взятого учреждения или организации, количество официальных и неофициальных представительств государства в других странах, а среди качественных характеристик отметить соответствие реально получаемых в ходе ВПДГ результатов заявленным целям, физическое состояние материально-технических средств.

На основании представленного описания аппарата и его классификации можно выделить следующие разновидности обеспечения аппарата ВПДГ, являющиеся подразновидностями обеспечения в целом:

- создание аппарата ВПДГ как системы;
- финансирование аппарата ВПДГ;
- разработка правовой базы функционирования аппарата в целом, составляющих его элементов, в том числе и отдельных лиц (сотрудников), в частности;
- подготовка сил (кадров), включая их подбор, изучение, обучение, зачисление на службу и обеспечение порядка прохождения службы;
- разработка технических средств ВПДГ.

ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССА ВПДГ. Исследование содержания разновидностей обеспечения ВПДГ предполагает получение ответов как минимум на два вопроса «чем обеспечить аппарат?» и «где он должен действовать?».

Однако созданный аппарат сам по себе не сможет решить весь комплекс задач ВПДГ. Для надлежащего функционирования составляющих его основу сил необходимы соответствующие технические средства. Это положение обосновано тем, что любой аппарат ВПДГ предполагает наличие соответствующего его целям и задачам, уровню и иерархии обеспечения техническими средствами. Но непосредствен-

ное применение технических средств уже составляет собственно деятельность сил. Поэтому обеспечение техническими средствами аппарата ВПДГ следует классифицировать как одну из составных частей деятельности по обеспечению процесса ВПДГ в целом.

Под техническими средствами следует понимать все специально созданные или приспособленные устройства, аппараты, оборудование, иногда сводимые в технические системы и комплексы, а также иные вещества и материальные средства, используемые для решения задач внешнеполитической деятельности.

Обеспечение техническими средствами ВПДГ – сложный и дорогостоящий процесс, который предполагает, например: их создание (конструирование), приобретение, приспособление, техническое обслуживание и иные действия, мероприятия и операции.

Каждый элемент аппарата ВПДГ в отдельности, а, следовательно, и сам аппарат в целом, должны быть соответствующим образом размещены в определенных местах (позициях). Поэтому для функционирования аппарата, входящих в него элементов (в том числе и конкретных сил с используемыми ими средствами ВПДГ), необходимо создавать конкретные позиции.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОЗИЦИИ ГОСУДАРСТВА. Внешнеполитическая позиция государства – это специально созданное или специально приспособленное место, где размещаются силы и средства государства, применяемые для достижения целей и задач внешнеполитической деятельности. Для государства создание внешнеполитических позиций предполагает пространственное размещение его сил и средств для создания условий и обеспечения возможности осуществлять ВПДГ. Поэтому главная цель деятель-

ности государства по созданию позиций направлена на то, чтобы получить такой результат, когда силы и средства будут эффективно размещены и тем самым будут сформированы благоприятные условия, необходимые для решения задач ВПДГ.

Приобретение позиций можно отнести к числу самостоятельных задач, требующих осуществления целенаправленных действий, мероприятий и операций. Однако, являясь в принципе самостоятельными, эти задачи занимают подчиненное положение по отношению к задачам оказания внешнеполитического воздействия и сводятся в основном к его обеспечению.

Можно выделить два вида позиций ВПДГ: позиции сил и позиции средств.

Позиции сил определяются их правовым и социально-политическим положением (гражданством, родом занятий, местом работы, занимаемой должностью, принадлежностью к политическим партиям и общественным организациям и т.д.), используемым для ведения деятельности, так как именно от этого положения зависит, к каким объектам и в какой степени силы имеют доступ, каковы их возможности для решения задач ВПДГ.

Позиции сил определяются также местами их физического нахождения при совершении ими конкретных действий.

Например, для осуществления дипломатической деятельности (дипломатической службы) необходимы дипломатические и консульские представительства, которые следует рассматривать в качестве официальных внешнеполитических позиций одного государства на территории другого.

Естественно, что процесс создания таких позиций – сложный, длительный, требующий значительных затрат, а иногда даже возможного преодоления противодействия противоположной стороны.

Таким образом, позиции сил ВПДГ складываются из используемого ими своего официально-правового и социально-политического положения (статуса), а также места их физического нахождения во время совершения конкретных внешнеполитических действий.

Позиции технических средств – представляют собой места их стационарного или подвижного (мобильного) размещения, откуда они воспринимают и фиксируют информацию и, если необходимо, воздействуют на конкретные объекты.

Технические средства могут размещаться на ИСЗ, самолетах, морских судах, специальных сооружениях на земле и под водой, в административных, производственных и бытовых зданиях, в наземных средствах транспорта, вещах людей и иных местах.

Позиции в целом представляют собой совокупность позиций сил и средств ВПДГ как действующих, так и недействующих в данное время, но занимающих нужные места и готовых в случае необходимости к решению задач ВПДГ.

При рассмотрении деятельности по обеспечению ВПДГ соответствующими позициями важно обратить внимание и на тот факт, что сам процесс функционирования созданных позиций и размещение на них сил и средств также должно постоянно и на должном уровне обеспечиваться.

Важным условием функционирования внешнеполитического аппарата является его соответствующее информационное обеспечение.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АППАРАТА ВПДГ. Особенности организации работы по сбору и анализу внешнеполитической информации и некоторые практические аспекты информационно-аналитической деятельности государственных структур во внешнеполитической сфере рассматривали В.А.Аникин, С.В.Аникин,

Е.Н.Воробьев, В.В.Демидов, И.Н.Кузнецов, Н.С.Леонов, И.Н.Рогачев, Б.М.Семенов, Н.М.Шаруненко и некоторые другие авторы².

Информационное обеспечение большинства государств осуществляется по нескольким направлениям ВПДГ.

Применительно к России О.Н.Барабанов выделяет следующие «основные потоки получения информации по внешней политике и международной безопасности»: дипломатический, разведывательный, парламентский и неофициальные потоки³.

Вместе с тем в рамках дипломатической, разведывательной, парламентской и иной деятельности информация может быть получена как официально, так и неофициально, что определяет особенности информационного обеспечения ВПДГ и порядок последующего использования соответствующей информации.

В целом, информационное обеспечение направлено на достижение двух целей (или задач): информационное обеспечение потребностей руководства страны и других государственных структур за рамками внешнеполитической системы, а также обеспечение собственных информационных интересов аппарата ВПДГ. Соответственно, можно выделить две разновидности информационного обеспечения: внешнее информационное обеспечение и внутреннее информационное обеспечение. Организационно обе разновидности объединяются обычно в рамках подразделений, выполняющих информационную функцию аппарата.

Внешнее информационное обеспечение преобладает у аппарата ВПДГ, является одним из главных элементов деятельности и составляет ее функцию. От уровня внешнего информационного обеспечения аппарата зависит собственно его развитие и результаты осуществляемой им деятельности.

Внутреннее информационное обеспечение осуществляется тогда, когда

информация потребляется организационными структурами аппарата и предназначена для удовлетворения их технологических потребностей.

Информационное обеспечение проходит три стадии: получение информации; подготовка внешнеполитической продукции (то есть обработка и анализ информации); доведение продукции до заинтересованных потребителей информации. Эти стадии имеют место в обеих разновидностях, хотя для третьей стадии присущи свои формы внутреннего обеспечения.

Рассмотрение обеспечения ВПДГ позволяет показать его зависимость от внешнеполитического воздействия, организации и тактики этой деятельности. Благодаря организации обеспечения ВПДГ для этого вида внешнеполитической деятельности государства определяются цели, задачи, направления, формируются силы и средства, предназначенные для осуществления самого обеспечения, и реализуются необходимые действия, мероприятия и операции.

Необходимость осуществления внешнеполитического воздействия объективно влияет на содержание обеспечения ВПДГ, поскольку без соответствующего обеспечения невозможно само воздействие. Обеспечению присущи свои тактические формы (например, приемы и методы подготовки кадров) и тактика их применения. Поэтому от особенностей предполагаемого к реализации внешнеполитического воздействия, выбранной тактики обеспечения и особенностей его организации намечаются и желаемые результаты обеспечения ВПДГ.

Поскольку конечный результат ВПДГ объективно зависит от ее обеспечения, это означает, что эффективность ВПДГ прямо зависит от количественных и качественных характеристик ее обеспечения. Иными словами, преимущество в международных отношениях и взаимодействии при реализации интересов получают те государства, внешнеполитическая деятельность которых наилучшим образом обеспечена.

Таким образом, в обеспечении внешнеполитической деятельности можно выделить следующие разновидности обеспечения процесса ВПДГ, являющиеся подразновидностями обеспечения в целом:

- снабжение аппарата техническими средствами;
- создание позиций для размещения сил и средств;
- размещение сил и средств ВПДГ на соответствующих позициях;
- информационное обеспечение аппарата ВПДГ.

Примечания

- ¹ *Косолапов Н.* Тема 9. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // *Мировая экономика и международные отношения.* 1999. № 3.
- ² *Леонов Н.С.* Информационно-аналитическая работа в загранучреждениях / Под общ. ред. проф. В.М. Матвеева. М.: МГИМО(У), 1996. 96 с.; *Аникин В.А., Шаруненко Н.М., Аникин С.В.* Основные направления, методы прогнозирования и моделирования во внешнеполитической деятельности. М., 2000. 35 с.
- ³ *Барабанов О.Н.* Управление информационными потоками и обеспечение международной безопасности России // URL: <http://www.auditorium.ru>.