ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

А.И. Кондратов

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

КОНДРАТОВ Андрей Иванович − кандидат юридических наук, доцент кафедры национальной безопасности РАГС (E-mail: kondratovrags@mail.ru)

Аннотация. *Определяется термин «форма внешнеполитической деятельности государства», классифицируются основные формы внешнеполитической деятельности. Рассматриваются существенные признаки данного понятия.*

Ключевые слова: *теория международных отношений, внешнеполитическая деятельность государства, форма внешнеполитической деятельности.*

Внешнеполитическая деятельность государства познается ее участниками и исследователями путем восприятия внешних проявлений и выражений содержания этой деятельности, многообразия ее форм. Автор понимает под внешнеполитической деятельностью государства (ВПДГ) вид организованной и соответствующим образом обеспеченной деятельности государства по воздействию на объекты его внешнеполитических интересов в рамках избранной тактики[1].

Несмотря на то, что понятие «форма внешнеполитической деятельности государства» достаточно часто встречается в литературе, посвященной вопросам теории международных отношений, определению термина «форма» и классификации форм ВПДГ уделяется недостаточное внимание.

Используя в качестве основы для определения понятия «форма внешнеполитической деятельности государства» принятую в литературе философскую трактовку категории формы, можно сформулировать искомое

[1] См.: *Кондратов, А.И.* Внешнеполитическая деятельность государства как категория теории международных отношений // Социология власти. − 2009. – № 7. – С. 158 − 166.

понятие. По нашему мнению, *форма ВПДГ* – внешнее выражение содержания внешнеполитической деятельности государства, проявляющееся через организацию и тактику ее проведения. Выделенные выше существенные признаки понятия «форма деятельности» могут использоваться и для оценки «формы внешнеполитической деятельности». По своей сути эти признаки можно рассматривать в качестве основы для определения сущностных признаков исследуемого нами множества понятий форм ВПДГ.

Предложенное определение позволяет классифицировать множество понятий форм ВПДГ на две основные группы: 1) относящиеся к организации и 2) относящиеся к тактике ВПДГ. При этом понятия, относимые к первой группе должны отвечать на вопрос: «*в чем* выражается (проявляется) ВПДГ», а понятия второй группы − на вопрос: «*как* выражается (проявляется) ВПДГ».

ВПДГ непосредственно осуществляется различными исполнителями, как правило, работающими в организациях, учреждениях или иных структурах, представляющих государство в системе международных отношений. Каждый индивид, выполняя возложенные на него функции, осуществляет конкретные действия. Поэтому в качестве низшей организационной формы любой практической деятельности, в том числе и внешнеполитической, следует рассматривать действия.

Внешнеполитическое действие – это низшая форма организации внешнеполитической деятельности государства, которая представляет собой совершение отдельно взятых действий конкретным исполнителем. Иногда способность совершать отдельное действие предписывается государству в целом (как субъекту международных отношений), но правильнее в этом контексте рассматривать действия отдельных исполнителей (сотрудников), относящихся к этому государству. Это связано с тем, что действие государства по своей сути представляет не одно единичное действие, а значительное их множество.

Итак, «действие» по своей сути – самая простая организационная форма ВПДГ. Поэтому большинство действий, совершаемых исполнителями, направлены на достижение внешнеполитических целей государства и решение соответствующих им задач. Очевидно, что отдельные действия, выполняемые сотрудниками, могут иметь и общий характер, присущей любой деятельности. Поэтому принципиальное отличие внешнеполитических действий от каких-либо иных действий, осуществляемых в ходе других видов деятельности, определяется конечными целями и задачами реализуемой деятельности.

Необходимо отметить, что иногда отдельные сотрудники, выполняя некоторые действия по указанию своего непосредственного руководителя, координатора и иных лиц, с которыми они находятся в отношениях функциональной зависимости, могут и не подозревать об истинных целях ВПДГ,

достижение которых возможно в результате выполняемых ими действий. Подобные результаты получаются, как правило, тогда, когда для достижения общих целей ВПДГ одновременно выполняется комплекс или совокупность действий, направленных на решение конкретной задачи ВПДГ, при незначительном количестве участников. В этом случае осуществляемая государством внешнеполитическая деятельность выражается в такой организационной ее форме, как мероприятие.

Внешнеполитическое мероприятие – это форма организации внешнеполитической деятельности государства, представляющая собой совершение некоторой совокупности внешнеполитических действий, направленных на решение конкретной узкой задачи этой деятельности; действий, характеризующихся незначительным числом участвующих в ней сил и средств государства, ограниченных по времени и месту осуществления и отличающихся относительной простотой управления.

Мероприятия так же, как и действия, могут организовываться и проводиться субъектом как самостоятельно, так и в комплексе. Поэтому на новом уровне ВПДГ ее внешнее выражение приобретает уже другую организационную форму. Она называется операцией.

Внешнеполитическая операция – это основная форма организации внешнеполитической деятельности государства, представляющая собой применение комплекса внешнеполитических мероприятий и отдельных действий, объединенных общей целью и направленных на достижение наиболее важных целей и задач внешнеполитической деятельности.

Действия совершаются единолично всеми элементами внешнеполитического аппарата государства.

В мероприятиях и операциях могут участвовать представители нескольких государственных или негосударственных учреждений и организаций. При этом мероприятие может иметь относительно самостоятельный характер или быть составной частью внешнеполитической операции. Во всех случаях оно носит тактический характер, преследуя ограниченные и частные цели.

Одни проводимые мероприятия могут быть не связаны непосредственно, организационно с другими мероприятиями. Если не достигнута цель такого мероприятия, то обычно это не сказывается на результативности другого мероприятия. Если мероприятия связаны между собой, то осуществление одного мероприятия есть необходимое или важное условие выполнения остальных намеченных мероприятий. В этом случае они приобретают форму операции. От успеха осуществления каждого из мероприятий в значительной степени зависит успех любой операции в целом.

С помощью внешнеполитической операции решаются наиболее сложные и важные задачи внешнеполитической деятельности.

Следует отметить, что известный ученый, международник, профессор МГИМО (У) МИД России М.А. Хрусталев предложил несколько иной подход к оценке рассмотренных выше понятий, определяя их через акции. Он полагает, что «*акция* – это целенаправленное действие,

По Хрусталеву, это такое действие социального субъекта, которое должно *определенным образом воздействовать* на объект, изменив или сохранив некоторое его состояние… Внешнеполитическая акция – целенаправленное действие какого-либо государства в отношении другого государства или иных элементов системы международных отношений[1]. Иначе говоря, «акция – это одноразовое действие, а операция представляет собой совокупность взаимосвязанных и согласованных акций, то есть их систему»[2].

М.А.Хрусталев также выделяет «тактические операции» и «стратегические операции». «Под *тактической операцией* понимается совокупность согласованных и взаимосвязанных локальных тактических акций, направленных на достижение единой, общей цели (локальной или региональной тактической)»[3]. «*Стратегическая операция* – это совокупность согласованных и взаимосвязанных тактических операций и отдельных тактических акций, направленных на достижение среднесрочной стратегической цели»[4].

Из приведенных выше определений вытекает, что акции определяются через действия, а операции – соответственно через акции. Следовательно, действие первично по отношению к акции и операции. Полагаем, что в интересах разрешения возникшего терминологического противоречия «действие» и «акцию» следует рассматривать в качестве синонимов. Кроме того, включение в иерархию организационных форм такой категории, как мероприятие, не только способствует более полному отображению действительности, но и предоставляет возможность для расширения представленного ряда. Например, в качестве еще более высокой организационной формы по сравнению с «операций» можно рассматривать «кампанию», как состоящую из множества операций, мероприятий и отдельных действий.

Добавим, что М.А. Хрусталев классифицирует внешнеполитические акции на индивидуальные или коллективные; открытые и секретные (тайные); дружеские и враждебные; силовые и информационные; инициативные и ответные[5]. Кроме того, он выделяет «политические, дипломатиче-

---

[1] См.: *Хрусталев, М.А*. Основы теории внешней политики государства: учебное пособие. – М.: Университет дружбы народов им. П. Лумумбы, 1984. − С. 67.

[2] *Хрусталев, М.А*. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. − М.: НОФМО, 2008. − С. 50.

[3] См.: *Хрусталев, М.А*. Основы теории внешней политики государства… − С. 70.

[4] Там же. − С. 71.

[5] См.: *Хрусталев, М.А*. Основы теории внешней политики государства… − С. 67 − 70.

ские, пропагандистские, экономические, специальные и военные» акции[1]. На наш взгляд, предложенная М.А. Хрусталевым классификация применима и к действиям, мероприятиям и операциям, рассматриваемым в качестве организационных форм как в целом, так и каждой в отдельности.

Разнообразие задач, решаемых в процессе внешнеполитической операции, большое количество сил и средств, занятых в ней, во многих случаях усложняют как ее подготовку, так и реализацию.

Особенность этапа реализации внешнеполитических операций, проводимых одними государствами против других, заключается в разделении этой деятельности на большое количество отдельных внешнеполитических мероприятий, в использовании в них большого числа сотрудников и в одновременном проведении действий в ряде мест в отношении разных объектов или установлении значительного интервала во времени между отдельными внешнеполитическими мероприятиями.

Подобная организация этапа реализации многих внешнеполитических операций направлена на то, чтобы затруднить или предотвратить обнаружение их проведения, усложнить выявление и определение действий участников операций; скрыть общий замысел всего комплекса проводимых внешнеполитических мероприятий и их взаимосвязь.

Крупные внешнеполитические операции осуществляются при участии (санкции) руководства государства. Такие операции проводятся нередко на основе широкой внутриведомственной, межведомственной и межгосударственной координации и взаимодействия с органами других стран.

Операции и мероприятия характеризуются такими общими признаками, как целенаправленность совершаемых действий, объединение сил с используемыми ими средствами для решения конкретных задач ВПДГ, согласованность осуществляемых действий по месту и времени, единство управления действиями выделенных сил и средств.

Целенаправленность совершаемых действий предполагает выбор объекта воздействия, предварительное определение желательного результата действий, подчинение действий каждого исполнителя достижению запланированной общей цели.

Силы и средства для решения конкретных задач ВПДГ используются с учетом конкретных потребностей государства в силах, а сил – в средствах, обусловленных общим замыслом и целью ВПДГ в конкретный исторический период развития международных отношений.

Согласованность действий по месту и времени является необходимым признаком операции и мероприятия. Однако проводимые внешнеполитические действия могут быть разобщены во времени и в пространстве.

---

[1] См.: *Хрусталев, М.А.* Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. − С. 50.

В этом проявляется одна из характерных черт тактики ВПДГ – «дробление» операций по времени и месту проведения, а также по составу участников.

Единство управления деятельностью сил и используемыми ими средствами достигается назначением органов или лиц, которые непосредственно руководят этой деятельностью, и установления прямого подчинения им сил, принимающих в ней участие. Такая организация управления призвана обеспечить гибкое руководство применяемыми силами и средствами ВПДГ, централизованный учет всех возникающих изменений в международной обстановке, внесение в деятельность необходимых коррективов в связи с изменением ситуации в мире.

В результате осуществляемых действий, мероприятий и операций организационная сторона ВПДГ проявляется в *организации внешнеполитического аппарата* и *процесса его функционирования.* И наоборот, в действиях, мероприятиях и операциях находят свое выражение организация и процесс функционирования аппарата. В этом проявляется закономерная внутренняя взаимосвязь между рассматриваемыми явлениями.

Следует подчеркнуть, что деятельность по обеспечению аппарата и деятельность по обеспечению процесса ВПДГ – разные по содержанию, поскольку содержание первых двух разновидностей обеспечения ВПДГ внешне выражается через тактику обеспечения ВПДГ. Организация же аппарата и организация процесса – это формы реализации содержания ВПДГ в целом, а не только обеспечения внешнеполитической деятельности государства.

В зависимости от вида ВПДГ и от главных задач, на достижение которых она направлена, различают действия, мероприятия и операции внешнеполитического воздействия и обеспечения ВПДГ.

Таким образом, *организационные формы ВПДГ* – это внешнее выражение реализации государством конкретных действий, мероприятий, операций или кампаний для достижения целей внешнеполитической деятельности. К внешнеполитическим операциям можно отнести, например, миротворческие, разведывательные, военные операции («Буря в пустыне»). Операции предполагают проведение самостоятельных комплексов мероприятий, например, в рамках миротворческих операций размещается миротворческий контингент на территории ответственности, разрабатываются регламентирующие этот процесс необходимые документы; проводятся дипломатические переговоры. В рамках отмеченных мероприятий совершаются самостоятельные действия, например, подписание миротворческого соглашения, передача информационного сообщения, вручение ноты протеста и иные.

Вместе с тем внешнее выражение содержания видов и разновидностей ВПДГ отвечает на вопрос: «*как осуществляется деятельность*», отра-

жающий тактический аспект. Такой подход позволяет классифицировать тактические формы, относящиеся к *тактике внешнеполитической деятельности государства* с учетом применения конкретных приемов, способов и методов, или технологий осуществления ВПДГ.

В связи с этим *тактические формы ВПДГ* – это внешнее выражение применения различного сочетания приемов, способов, методов или технологий для реализации действий, мероприятий и операций внешнеполитической деятельности.

Достаточно часто приемы, способы и методы как понятия отождествляются. Все они суть обобщения, отражения богатства накопленного практического опыта, но выступая в качестве обобщений, они творчески переработаны в ходе научного познания. Однако, несмотря на тождество понятий, различия между ними все же существуют.

Под *приемом* внешнеполитической деятельности государства автор предлагает понимать ее тактическую форму. В ней выражается наиболее рациональная совокупность действий, мероприятий и операций, выполняемых в определенном порядке и предполагающих решение конкретных задач, связанных с осуществляемой государством внешнеполитической деятельностью. Приемы деятельности допускают интеллектуальный выбор субъектом деятельности (его представителями) конкретных действий по решению задач. В содержание приема, как правило, входит схема действий, мероприятий или операций, которая может быть представлена в виде правила, инструкции, предписания, в том числе и в виде нормативного акта. Внешнеполитический прием допускает обобщение, специализацию и конкретизацию, обладает свойством переносимости на другую задачу. В качестве примера приемов можно указать множество приемов информационно-психологического воздействия, широко известных специалистам как «азбука пропаганды»: «приклеивание и навешивание ярлыков», «ссылка на авторитеты», «игра в простонародность» и иные[1].

Под *способом ВПДГ* предлагается понимать тактическую форму, выражающую представляемый субъектом либо образ непосредственного процесса реализации отдельных внешнеполитических действий, мероприятий и операций, либо образ внешнеполитической деятельности государства в целом. Реализация способа ВПДГ предполагает, что государство (его представители) имеют представления о процессе реализации цели. При всех объективных условиях, но в отсутствие у исполнителя образа, предвосхищающего собственно процесс, цель не будет достигнута. Поэтому данная тактическая форма выражает субъективный образ процесса достижения цели ВПДГ. Применительно к способу ВПДГ в целом можно сказать, что понятие способа этой деятельности приобретает конкретное смысловое

[1] См.: *Панарин, И.Н.* Информационная война и дипломатия. − М.: ОАО «Издательский дом “Городец”», 2004. − С. 219 − 238.

и функциональное предназначение, поскольку оно призвано обеспечить отражение в сознании участников международных связей собственно процесса деятельности с достаточной степенью его детализации (полноты) и точности. Способ деятельности определяется условиями, в которых она протекает. Необходимость нахождения способов деятельности, отвечающих условиям, превращает деятельность в решение задачи. Характерными примерами способов являются осуществление официальной (гласной) или неофициальной (негласной) внешнеполитической деятельности.

Метод ВПДГ − представляет собой тактическую форму внешнеполитической деятельности государства, выражающую интеллектуальную модель того образа действий, который нацелен на получение заданного результата в рамках конкретной формы. Различные приемы и способы применения этой модели зависят от многих привходящих (субъектов, условий, средств, времени и иных). В качестве примеров методов ВПДГ можно отметить многообразие методов осуществления внешнеполитического воздействия, выработки и реализации принятых внешнеполитических решений.

Под *внешнеполитической технологией* предлагается понимать тактическую форму ВПДГ, отражающую последовательное применение совокупности приемов, способов и методов для совершения действий, мероприятий и операций в целях оптимальной и эффективной реализации целей и задач внешнеполитической деятельности государства. Особенностью технологии ВПДГ является возможность многократного применения определенного набора приемов, способов и методов в интересах достижения схожих целей внешнеполитической деятельности государства, например, в ходе реализации технологий проведения «бархатных революций», технологий принятия решений и технологий проведения переговоров.

В заключении отметим, что организация ВПДГ не сводится только к применению организационных форм. Это понятие более емкое, так же как и тактика. Оно представляет собой не только тактические формы и не тождественно им в полном объеме. Действия, мероприятия и операции (организационные формы) составляют основу организации ВПДГ, без которой эта деятельность не может осуществляться. Аналогично следует рассматривать соотношение понятий тактических форм (отражающих применение приемов, способов, методов или технологий) и собственно самой тактики. При этом, хотя основу тактики составляют тактические формы, само понятие «тактика» не ограничивается только данными формами.

Представленные выше положения позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, в интересах дальнейшего развития теории международных отношений необходимо разграничивать формы внешней политики и фор-

мы внешнеполитической деятельности, которые целесообразно изучать как в рамках единой теоретической системы множеств понятий (категорий), выступающей в качестве научного инструмента для познания международных отношений, реализации внешней политики отдельного государства и осуществляемой им внешнеполитической деятельности. Границы множества форм ВПДГ определяются границами множества форм внешней политики государства.

Во-вторых, поскольку категория «форма ВПДГ» объективно связана с категорией «содержание ВПДГ», следовательно, каждому выделяемому в содержании виду ВПДГ соответствуют множество форм: группы форм внешнеполитического воздействия и форм обеспечения ВПДГ.

В-третьих, поскольку одни формы могут включать в себя другие, всю совокупность форм ВПДГ следует рассматривать в качестве двух взаимосвязанных групп: организационных и тактических форм внешнеполитической деятельности государства.

Познание внутренней взаимосвязи между тактическими формами, с одной стороны, и организационными формами − с другой, возможно только в результате построения общей теоретической системы ВПДГ (ее модели), раскрывающей содержание внешнеполитической деятельности государства и формы реализации этого содержания.

Список литературы

Хрусталев, М.А. Основы теории внешней политики государства. – М.: Университет дружбы народов им. П. Лумумбы, 1984.

Хрусталев, М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. – М.: НОФМО, 2008.

Манойло, А.В. Технологии несилового разрешения современных конфликтов / под ред. А.И. Петренко. – М.: Горячая линия – Телеком, 2008.

Панарин, И.Н. Информационная война и дипломатия. − М.: ОАО «Издательский дом “Городец”», 2004.

© Кондратов А.И., 2010