

МЕСТО И РОЛЬ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В СОВРЕМЕННОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВ

Владимир Улахович

Очевидно, что конструирование и реализация перспективной внешней политики государства невозможны без глубокого, системного и прогностического анализа происходящих процессов, политико-правового оформления внешнеполитической линии, ее закрепления на общенациональном уровне. Сложность, динамизм современных международных отношений уже не позволяют спонтанно и интуитивно строить внешнеполитический курс любой страны. В этом случае концепция внешней политики или другой аналогичный документ, принятый в любой приемлемой специфической форме, играет роль своеобразного якоря, формулы, отражающей адаптацию собственных интересов и возможностей к новым международным вызовам и соперничествам.

Научные публикации по вопросам выработки концептуальных подходов во внешней политике условно можно разделить на три типа: работы по теоретическим основам международных отношений и внешней политики [4; 5; 16; 21; 27]; работы по теории и практике государственного управления, в которых внешняя политика рассматривается как особая форма этой деятельности [3; 28] и публикации по внешней политике отдельных стран [6; 9; 14; 22–25].

Подготовка и принятие системных внешнеполитических документов в различных странах имеет свою специфику. В одних странах приняты собственно концепции внешней политики, утвержденные правительством, в других — концептуальные положения закреплены в законодательных актах. Иногда основные внешнеполитические параметры представлены в виде доктринальных текстов по вопросам национальной безопасности.

Практика разработки и принятия концептуальных документов: опыт США, Великобритании и некоторых постсоветских государств

В США концептуальные положения международной политики определены в Стратегии национальной безопасности. В этой стране ранее, чем в других, сформировалась специально ориентированная экспертная среда, сложилась методическая и понятийная база. Был сконструирован и наполнен содержанием термин «национальная безопасность», фактически включающий совокупность направлений внешней политики. Его изобретение принадлежит группе ученых и политологов, которые по заказу американского правительства занимались

стратегическим проектированием после Второй мировой войны. Именно тогда были вычленены главные задачи, на выполнение которых должна быть ориентирована политическая, экономическая, социальная жизнь страны, и на этой основе сформулированы концептуальные подходы в национальной безопасности. В Соединенных Штатах также принят закон о национальной безопасности, который обязывает все государственные структуры вести строго определенную политику. В 70-е гг. XX в. была введена государственная должность помощника президента по национальной безопасности. Этот пост занимали Г. Киссинджер и З. Бжезинский, широко известные как теоретики американской внешнеполитической мысли.

Стратегия национальной безопасности США — это интеллектуальный продукт, совокупность взаимосвязанных идей в области управления тенденциями (реальными и прогнозируемыми) для защиты постоянных интересов общества и государства. Это официальное документальное резюме США по коренным вопросам национальной безопасности — от военной доктрины до глобального потепления и парникового эффекта. Фактически этот документ провозглашает внешнеполитический курс страны.

Стратегия национальной безопасности США традиционно имеет следующую структуру:

- фундаментальные, или долгосрочные, интересы, которые неизменны в течение более 200 лет и заключаются в обеспечении безопасности, процветания и свободы американского народа;
- миссия страны на данном этапе (собственно доктрина, отражающая национальные интересы в понимании администрации США);
- конкретные целевые установки, разрабатываемые и достигаемые президентской командой, государственными структурами, группами влияния, коммерческими и неправительственными организациями, т. е. субъектами национальной безопасности страны.

Окончание «холодной войны» привело к пересмотру одного из базовых императивов Стратегии — военной угрозы и военного сдерживания. Главным пунктом стала экономика как инструмент борьбы за обеспечение преимущественного положения американцев и их компаний во всем мире. События 11 сентября 2001 г. изменили представления о характере современных угроз, и выдвинутая год спустя президентом Дж. Бушем Стратегия национальной безопасности отражала подход, учитывающий новые реалии и возможности.

Автор:

Улахович Владимир Евгеньевич — директор Центра международных исследований Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Чесновский Мечислав Эдвардович — доктор исторических наук, профессор, ректор Брестского государственного университета им. А. С. Пушкина

Шадурский Виктор Геннадьевич — доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

К. Райс, занявшая пост советника по национальной безопасности, а в 2005 г. — руководителя Госдепартамента США, отмечала: «внешняя политика республиканской администрации будет базироваться на твердой почве национальных интересов, а не на интересах некоего иллюзорного международного сообщества». В своей статье «Во имя национальных интересов» [19] она говорит о необходимости проведения последовательной, скоординированной внешней политики, «отделяя главное от второстепенного» и о том, что «расставить приоритеты — это значит признать, что американская внешняя политика не может в равной мере угодить всем группам интересов».

Стратегия национальной безопасности, принятая в 2002 г., состоит из девяти частей.

I. Обзор американской международной стратегии.

II. Борьба за человеческое достоинство.

III. Укрепление альянсов для победы над глобальным терроризмом и сотрудничества по предотвращению атак против США и их союзников.

IV. Сотрудничество с другими странами по предотвращению региональных конфликтов.

V. Предупреждение угроз посредством оружия массового поражения.

VI. Развитие новой эры глобального экономического роста посредством свободных рынков и свободной торговли.

VII. Глобальное развитие через поддержку открытых обществ и создание инфраструктуры демократии.

VIII. Развитие повестки дня глобальных действий совместно с другими центрами глобальной силы.

IX. Трансформация институтов национальной безопасности США в ответ на вызовы XXI в. [31].

Этот документ породил в мире неоднозначную реакцию. Призыв к опережающим военным действиям против враждебных государств и террористических групп, стремящихся к разработке оружия массового поражения; заявление, что США не допустят, чтобы какая-либо иностранная держава бросила вызов ее глобальной военной силе; выражение приверженности многостороннему международному сотрудничеству при недвусмысленном заявлении о том, что «в случае необходимости» Соединенные Штаты «без колебаний станут действовать в одиночку» ради защиты национальных интересов и национальной безопасности; провозглашение цели распространения демократии и прав человека на всем земном шаре, особенно в мусульманском мире, — все это далеко не бесспорные подходы. Однако следует признать, что сам документ довольно ясно излагает основные параметры современной американской политики, сочетает в себе как стратегические цели США, так и инструменты по их достижению.

Определенные традиции принятия концептуальных текстов сложились в Великобритании. В декабре 2003 г. в британском парламенте был представлен документ «Международные приоритеты Великобритании. Стратегия для Форин офиса» [32]. В нем изложены направления внешней политики страны на предстоящее десятилетие, ее роль в системе международных отношений, функции, мето-

ды работы и пути развития Форин офиса и его представительств, практическое применение Стратегии.

В преамбуле обозначены ключевые положения, которые развиваются в основном тексте. Отмечается, что Стратегия — это центральный инструмент управления Форин офиса и его представительств за границей.

Сам текст состоит из восьми глав. В первой рассматривается роль Форин офиса и его деятельность. Затрагиваются вопросы координации и руководства внешней политикой Великобритании, представления экспертных заключений министрам и премьер-министру относительно внешней политики, продвижения интересов Великобритании в мире, проведения переговоров с представителями других стран и международных организаций, анализа и подготовки информации для правительства и других государственных органов, содействия пониманию внешней политики Великобритании в мире и формирования благоприятного для страны общественного мнения, развития сети доступных для граждан Великобритании представительств за рубежом, организации международных контактов для членов королевской семьи, парламента, министров, бизнесменов и т. д.

Вторая глава «Каким будет мир в следующие десять лет» посвящена тенденциям в области безопасности, идеологии и религии, экономики, демографии, изменения окружающей среды, технологий. Далее анализируется будущая роль Великобритании в системе международных отношений.

В четвертой главе определены стратегические приоритеты внешней политики Великобритании: борьба с международным терроризмом и несанкционированным распространением оружия массового поражения; защита Великобритании от нелегальной миграции, распространения наркотиков и других видов международной преступности; создание международной системы, основанной на верховенстве закона и способной более эффективно разрешать споры и предотвращать конфликты; повышение эффективности ЕС и создание безопасного соседства; продвижение экономических интересов Великобритании в открытой и развивающейся глобальной экономике; устойчивое развитие, подкрепленное демократией, уважением прав человека и эффективным управлением (*Good Governance*); обеспечение безопасности британских и глобальных энергетических поставщиков; обеспечение безопасности и эффективного управления территориями, принадлежащими Великобритании.

В пятой главе речь идет о необходимости достижения Форин офисом высоких стандартов в оказании общественных услуг с целью обеспечения безопасности британских граждан дома и за границей. Отмечены проблемы ведомства: растущее число потребителей; высокие ожидания общественности; новые технологии; необходимость взаимодействия внутри глобальной сети; тщательное выполнение обязательств.

Глава «Глобальное влияние: сеть Форин офиса за границей» посвящена представительству.

Глава «Как работает Форин офис: организация, темы и цели» сфокусирована на деятельности центрального аппарата внешнеполитического ве-

домства. Определяются пути совершенствования стиля и методов работы: «Успешная модернизация Форин офиса будет зависеть не только от правильной расстановки приоритетов и хорошо спланированной сети, но еще и от способа работы и культуры организации». Определены четыре ключевых момента: сосредоточение ресурсов на приоритетных областях; гибкость и быстрое реагирование на ситуацию; разнообразие квалификации кадров, навыков и опыта; соответствие требованиям потребителей.

Глава «Выполнение Стратегии» заканчивается важным положением: «С настоящего момента Стратегия становится центральным руководящим инструментом, при помощи которого Форин офис будет проверять работу своих представительств за границей и подразделений в Лондоне».

Британский текст, как и американский, сочетает описание стратегических задач и практических инструментов с большим уклоном в прикладную сторону. Процедура его принятия не предполагает широкого обсуждения в СМИ. Он скорее нацелен на внутреннее применение.

Практика представления стратегических документов, утверждаемых президентом *Российской Федерации*, началась в России в январе 1993 г., когда увидела свет первая редакция Концепции внешней политики. В июне 1996 г. было обнаружено Обращение по национальной безопасности президента Федеральному собранию, а в декабре 1997 г. принята Концепция национальной безопасности. В 2000 г. В. Путин подписал несколько документов: новую редакцию Концепции национальной безопасности, новую Военную доктрину, а также новую Концепцию внешней политики.

Оценку последней дал тогдашний министр иностранных дел И. Иванов: «Новизна Концепции 2000 года — прежде всего в ее реализме. Наши внешнеполитические приоритеты теснее, чем прежде, увязываются с долгосрочными задачами внутреннего развития и соизмеряются с реальными возможностями и ресурсами страны. Мы постарались с большим реализмом подойти и к оценке международной ситуации, проанализировать баланс позитивных и негативных тенденций, развивающихся сегодня в мире. Осознавая ограниченность ресурсной базы российской внешней политики в силу известных объективных факторов, мы вместе с тем твердо исходим из того, что Россия сохраняет достаточные предпосылки для обеспечения себе достойного места в мире. В концепции четко определяется, что Россия будет проводить самостоятельную и конструктивную внешнюю политику, твердо отстаивая свои интересы. В основе нашей политики — последовательность, предсказуемость, взаимовыгодный прагматизм. Россия и дальше будет оставаться важнейшим стабилизирующим фактором в международных отношениях» [12].

Документ состоит из пяти разделов, которые условно можно разделить на три блока. Первый — оценочный, к которому относятся «Общие положения» и раздел «Современный мир и внешняя политика Российской Федерации». Второй блок определяет основные приоритеты внешней политики России и их иерархию («Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных про-

блем», «Региональные приоритеты»). Третий блок формулирует рамки и инструменты внешнеполитической деятельности («Формирование и реализация внешней политики Российской Федерации»).

Одной из важнейших особенностей концепции является новое определение основных целей российской внешней политики с опорой на современные теоретические выкладки, а также позиции, свойственные крупной державе, глобального характера.

В разделе «Международные экономические отношения» обозначена иерархия внешнеэкономических приоритетов, впервые сформулирована задача содействия российскому предпринимательству за рубежом.

Впервые введены разделы, касающиеся прав человека, а также информационного сопровождение внешнеполитической деятельности, в которых сформулирован тезис об информационной безопасности.

Интересной представляется иерархия региональных приоритетов.

В рамках СНГ принимается стратегическое партнерство со всеми государствами Содружества с учетом встречной открытости. За базовый принимается принцип разносторонней и разноуровневой интеграции.

Отношения с европейскими партнерами — второй приоритет. Здесь находит продолжение идея институционального развития ОБСЕ как основного инструмента евроатлантического сотрудничества. Затем как ключевые определяются отношения с Европейским союзом. «Россия видит ЕС как одного из важнейших политических и экономических партнеров и будет стремиться к развитию с ним интенсивного, устойчивого и долгосрочного сотрудничества» [11]. Как не совпадающая с интересами России оценивается новая стратегическая концепция НАТО.

Одновременно Россия рассматривает развитие двусторонних отношений с западноевропейскими государствами как важный элемент внешнеполитического курса.

Отдельно выделены отношения с тремя прибалтийскими государствами. Затем — стабильность на Балканах. На шестой позиции — отношения с США.

Концепция также определяет иерархию и систему органов государственного управления, выполняющих и реализующих внешнюю политику. Впервые признана важная роль неправительственных организаций.

Многие наблюдатели называли Концепцию внешней политики Российской Федерации 2000 г. более реалистичной и приближенной к жизни, чем предыдущие документы [20]. По оценке некоторых специалистов, документ стал не столько развитием и уточнением, сколько переосмыслением Основных положений концепции внешней политики России, принятых в 1993 г., что было вызвано произошедшими изменениями и наметившимися тенденциями. Вместе с тем, концепция была подвергнута и основательной критике российскими специалистами. Один из наиболее фундаментальных критических текстов опубликовал Ю. Федоров в журнале *Pro et Contra* [26]. В статье сделана попытка объяснить кризис международной поли-

тики России особенностями внешнеполитических концепций, выражающих менталитет наиболее влиятельных группировок российской элиты, восприятие ими международных реалий и отразившихся в той или иной мере в официальных директивных документах.

Автор определяет основные этапы развития российского внешнеполитического мышления. Первый начался сразу после краха СССР и продолжался примерно до середины 1993 г. Исследователи, благожелательно относящиеся к авторам внешней политики того времени, называют ее романтической, или идеалистической. Идеи же противники тогдашнего руководства МИДа именуют ее прозападной и антироссийской, ставя знак равенства между этими словами.

Второй этап начался в середине 1993 г. Под влиянием все более жесткой критики и эволюции позиции президента руководство МИДа России частично изменило внешнеполитические установки. Курс на создание пояса добрососедства вдоль российских границ сменила стратегия интеграции постсоветского пространства под эгидой России. Эта линия была официально закреплена в документе «Стратегический курс России с государствами — участниками Содружества Независимых Государств», утвержденном президентом в сентябре 1995 г. Вместе с тем, внешнеполитическая концепция того периода предусматривала сохранение стратегии партнерства с ведущими западными государствами, хотя и признавала определенные трудности на этом пути.

Третий этап наступил в 1996 г., когда главой МИДа стал Е. Примаков. Предложенная им концепция внешней политики вобрала не только критические оценки, но и альтернативные положения, разработанные, в частности, Службой внешней разведки, которую Е. Примаков долго возглавлял [17, с. 226].

Концепцию, связываемую с именем Е. Примакова, часто называют прагматической, или реалистической, отмечая, что он успешно трансформировал настроения, амбиции и притязания российской элиты в систему более адекватных международно-политических установок и взглядов. Ее исходные положения: безопасность России — основа, а сокращение ее влияния на мировой арене — прямой путь к ущемлению национальных интересов.

Важное место в российской внешнеполитической концепции занимает идея многополярной конструкции международных отношений, а также комплекс вопросов, связанных с ролью ООН. Суть российских установок весьма проста: ООН должна стать главным центром регулирования международных отношений в новом веке.

На смену доктрины Е. Примакова, по мнению многих экспертов, пришла доктрина В. Путина. До середины 2006 г. она не нашла своего выражения в едином официальном документе, однако ее элементы представлены в выступлениях российского президента, министра иностранных дел, заявлениях и комментариях МИДа. С этой точки зрения важнейшим было выступление президента России перед руководителями российских дипломатических представительств в июле 2004 г. [7]. Многие отмечают, что речь идет о творческом развитии подхода Е. Примакова [8].

Основные цели и стратегию *Кыргыстана* в области внешней политики, а также механизмы ее осуществления на среднесрочную перспективу определяет Концепция внешней политики Кыргызской Республики, принятая в 2003 г. [10]. Концепция имеет вводную часть «Кыргызстан в мировом сообществе» и три основных раздела: «Приоритеты внешней политики», «Инструментарий внешней политики», «Механизм формирования и осуществления внешней политики».

Основу внешней политики составляет обеспечение национальных интересов политическими и дипломатическими средствами. В этой связи выделяются приоритеты: обеспечение и защита суверенитета и территориальной целостности; формирование благоприятных внешних условий для осуществления экономических и демократических реформ; защита прав, свобод и интересов граждан Кыргызстана.

К основным задачам внешней политики Кыргызстана отнесены: укрепление стабильности и безопасности в регионе; развитие добрососедских отношений с сопредельными государствами и интеграционных процессов в Центральной Азии; содействие укреплению СНГ; укрепление дружественных связей с высокоразвитыми странами Запада и Востока; развитие сотрудничества с организациями системы ООН, региональными международными организациями, финансовыми и экономическими институтами; укрепление сотрудничества с развивающимися странами и странами переходного периода.

Важнейшие составляющие внешнеэкономической политики — содействие формированию эффективной экономики путем привлечения иностранных инвестиций, интегрирование Кыргызстана в мировые и региональные хозяйственные связи, а также обеспечение экономической безопасности.

Главные направления внешней политики определяет президент страны на основе Конституции и законов Кыргызстана. Некоторые концептуальные внешнеполитические положения развернуты в двух книгах бывшего президента страны А. Акаева [1; 2]. Практическая реализация внешнеполитического курса осуществляется Министерством иностранных дел, которое является координирующим органом в области разработки и реализации стратегии внешней политики Кыргызстана.

Правовую основу внешнеполитической деятельности *Таджикистана* составляет Концепция внешней политики, утвержденная в 2002 г. На этом подробно остановился президент страны Э. Рахмонов, выступая в парламенте 9 апреля 2003 г. [15]. В Концепции определены национальные интересы Республики Таджикистан, средства их защиты, основные направления внешней политики страны, задачи и полномочия государственных органов по их реализации.

Основная цель политики Таджикистана определяется через «развитие нашего независимого государства с целью вхождения его в мировое сообщество, учитывая национальные и государственные интересы» [15].

Согласно концепции, Таджикистан будет стремиться к укреплению роли ООН при предотвращении внутригосударственных, этнических и национальных конфликтов.

Приоритетным направлением внешней политики определены отношения со странами СНГ как на двусторонней основе, так и в рамках других организаций с их участием. Таджикистан также выражает намерение расширять рамки сотрудничества с США, Канадой, Японией, Францией, Германией, Великобританией, Италией и другими странами Европейского союза.

Особое значение придается взаимодействию с государствами Центрально-Азиатского региона, а также с Китаем, Индией, Ираном, Турцией, Пакистаном и Кореей.

Важным направлением внешней политики Таджикистан считает развитие отношений с Афганистаном, установление мира и стабильности в этом соседнем государстве, а важнейшей задачей внешней политики страны признается защита законных прав и интересов соотечественников за рубежом.

Концептуальные основы внешней политики *Туркменистана* определены рядом документов: Конституцией страны, Декларацией о внешнеполитическом курсе Туркменистана в XXI веке, основанном на постоянном нейтралитете, принципах миролюбия, добрососедства и демократии (1999 г.), Программой долгосрочного сотрудничества до 2010 г.

В Конституции страны закреплено: «Туркменистан, являясь полноправным субъектом мирового сообщества, признает приоритет общепризнанных норм международного права, придерживается во внешней политике принципов постоянного позитивного нейтралитета, невмешательства во внутренние дела других стран, отказа от применения силы и участия в военных блоках и союзах, содействия развитию мирных, дружественных и взаимовыгодных отношений со странами, регионами и государствами мира». Положение о нейтралитете Туркменистана стало конституционно-правовой нормой, а принципы нейтралитета — принципами национального права.

Нейтралитет Туркменистана одобрен и признан на уровне ООН (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. «Постоянный нейтралитет Туркменистана»). Он является, как отмечается во многих документах, результатом самостоятельного выбора, добровольного волеизъявления. Позитивная направленность туркменского нейтралитета предполагает активную позицию государства в вопросах поддержки мира и стабильности, развития отношений дружбы и сотрудничества между государствами. Нейтралитет является основополагающим принципом внешней политики Туркменистана и ее фундаментом.

Главными ориентирами внешней политики страны признаются национальные интересы, решение социально-экономических задач, сохранение суверенитета и независимости, обеспечение процессов формирования государственности, защита территориальной целостности и создание условий, обеспечивающих стабильность и необратимость политических и экономических реформ. Внешняя политика основана на концептуальных идеях о возможности перехода общества азиатского, традиционного типа в новое, демократическое состояние.

Приоритетное направление внешней политики Туркменистана в долгосрочной перспективе — сотрудничество с Организацией Объединенных

Наций. Основополагающее значение Туркменистан придает двустороннему сотрудничеству, сотрудничеству с соседними государствами, направленному на создание обстановки мира, согласия и добрососедства. Неизменным также признается курс на экономическую стратегию «открытых дверей».

Заслуживает внимания опыт *Украины*. Базовый документ ее внешней политики — Основные направления внешней политики, принятые в виде закона в 1993 г. [18]. В преамбуле отмечается, что закон — краеугольный системный элемент общей концепции внешней политики Украины, составными частями которой являются детально отработанные концепции отношений с отдельными государствами и международными организациями, а также концепции отдельных функциональных направлений внешней политики страны.

В первом разделе сформулированы задачи внешней политики: утверждение и развитие Украины как независимого демократического государства; обеспечение стабильности международного положения Украины; сохранение территориальной целостности государства и неприкосновенности его границ; включение национального хозяйства в мировую экономическую систему; защита прав и интересов граждан Украины; распространение в мире образа Украины как надежного партнера и др.

Во втором разделе сформулированы принципы внешней политики Украины. Открытая внешняя политика, сотрудничество со всеми заинтересованными партнерами; добровольность, взаимоуважение, равноправие, взаимная выгода, невмешательство во внутренние дела в отношениях с государствами и международными организациями; осуждение войны как орудия национальной политики, разрешение международных споров исключительно мирными средствами.

В третьем разделе обоснованы направления, приоритеты и функции внешней политики Украины.

Первоочередная задача двусторонних межгосударственных отношений — заключение договоров о добрососедстве и сотрудничестве со всеми приграничными государствами. Доминантой двусторонних отношений с приграничными государствами являются украинско-российские отношения. Для Украины — это отношения «особого партнерства».

Определяющая черта внешней политики Украины в отношении западных государств — членов ЕС и НАТО — установление отношений партнерства, экономического сотрудничества, развитие культурных, научных, гуманитарных связей. Особое значение отводится отношениям с США.

Приоритетным направлением деятельности Украины в международных организациях является участие в ООН и ее специализированных учреждениях.

В Основных направлениях закреплены приоритетные функции, а также механизм осуществления внешней политики Украины.

Определенный интерес представляет также опыт прибалтийских государств — бывших республик СССР.

В *Латвии* в 1995 г. была принята Концепция внешней политики в качестве дополнения к ранее принятому документу «Основные направления внешней политики Латвии на период до 2005 г.». Этот максимально конкретизированный текст

включал характеристику ситуации, приоритеты в области двусторонних связей государства, сотрудничества с международными организациями, экономические аспекты внешней политики, развитие торговой политики и программы «Латвия в мировом сообществе».

После вступления в Европейский союз и НАТО в мае 2004 г. Латвия определила приоритетные направления внешней политики в новых условиях. Во внешнеполитической концепции, утвержденной Сеймом Латвии в 2004 г., отмечается: «В новом международном контексте Латвия должна усилить возможности своих международных представительств для реализации того направления внешней политики, которое соответствовало бы национальным интересам Латвии» [13].

Отдельное внимание в тексте уделено членству в ЕС: «Латвия будет стремиться реализовывать свои национальные интересы в рамках Европейского союза. Сконцентрирует свое внимание на наиболее важных задачах Латвии в ЕС для достижения в кратчайшие сроки навыков для реализации тех возможностей, которые предлагает ЕС» [12]. Формулируется поддержка эффективности ЕС, его внешней и оборонной политики и вовлеченности в глобальные политические процессы. Закрепляется положение о том, что Латвия должна получить равный, наряду со всеми остальными странами, доступ к фондам в рамках ЕС.

Одна из новых задач — укрепление роли ЕС в соседних странах — Беларуси, Украине, а также Молдове, Грузии и Кавказском регионе. Латвия выражает намерение помогать интеграции этих государств в экономическое и политическое пространство ЕС, равно как и активно сотрудничать в отношении создания тесного партнерства ЕС—Россия.

Актуальными признаются региональное балтийское сотрудничество, поддержка латышей, живущих за границей.

С начала 1990-х гг. две основные внешнеполитические цели *Литвы* формулировались достаточно конкретно: вступление в НАТО и ЕС. К маю 2004 г. они были достигнуты. На второй день членства в ЕС литовский Сейм принял резолюцию «Стратегические направления внешней политики Литовской Республики после вступления в ЕС и НАТО». В ней определены цели активной внешней политики, расширения зоны безопасности и стабильности на восточной границе ЕС и внедрения демократических ценностей.

Схожие цели были сформулированы и в новой доктрине внешней политики, представленной исполняющим обязанности президента Литвы А. Паулаускасом в мае 2004 г. [30]. Главная идея состояла в том, что Литва должна стать своеобразным региональным лидером. Ее реализация виделась через членство в ЕС и НАТО и развитие добрососедских отношений в рамках европейской политики соседства. Эти цели были поддержаны и некоторыми последующими документами [29].

В *Республике Беларусь* основные параметры внешнеполитического курса изложены в Конституции страны, Концепции национальной безопасности, Основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом 2005 г.

Следует отметить, что попытки разработки концепции внешней политики Республики Беларусь как специального документа на практическом и теоретическом уровнях предпринимались несколько раз. Первая из них относится к 1992—1993 гг., когда разрабатывались внешнеполитические подходы в рамках развития принципа нейтралитета страны. В дальнейшем, в 1994 г., в Министерстве иностранных дел была разработана концепция с опорой на принципы сбалансированной и разнонаправленной внешней политики Республики Беларусь, включающей и элементы политики нейтралитета, и подходы, связанные с моделированием ключевой роли Беларуси в СНГ, возобновлением широкого активного сотрудничества с Россией, включением Республики Беларусь в европейские интеграционные процессы. Эта концепция была принята Комиссией по международным связям Верховного Совета, рассмотрена на Президиуме Верховного Совета двенадцатого созыва. В 1996—1998 гг. белорусскими учеными и дипломатами было подготовлено несколько документов, формулирующих стратегию внешней политики Республики Беларусь на ближайшую перспективу.

В 2000—2005 гг. по заказу белорусского Министерства иностранных дел в Белгосуниверситете был проведен ряд исследований по актуальным темам, фактически — внешнеполитическим приоритетам, а в 2001 г. разработан проект Концепции внешней политики Республики Беларусь, который получил позитивную оценку министерства, Совета безопасности и был использован при разработке Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь.

Некоторые выводы. Функции концептуальных документов во внешней политике

Суммируя краткий обзор современной практики различных государств, можно констатировать несколько существенных моментов.

Несмотря на специфику документального оформления основных параметров внешней политики в каждой страны, допустимо вести речь о концептуальных основах или собственно концепции, в какой бы форме она ни была изложена.

Обобщая текущий опыт государств и опираясь на различные теоретические трактовки, можно предложить определение концепции внешней политики как *системы взглядов, способа понимания, общего замысла, руководящей идеи, конструктивного принципа международной деятельности государства*. Исходное значение термина «концепция» практически сохраняется в своих исторических рамках (от лат. *conceptio* — понимание, система).

Основные функции и значение (политическое, общественное, репрезентативное, инструментальное, национальное) концепции, вероятно, можно рассматривать в двух плоскостях.

С точки зрения внутривнутриполитического развития страны, концепция — это *форма национально-самоопределения, принятия национальных интересов и достижения общенационального консенсуса*. Концепция имеет и *политико-правовое значение* — дополняет право необходимой политической

кой ориентацией, а также *управленческое значение* — формулирует систему и технологию принятия внешнеполитических решений.

С точки зрения международного взаимодействия, концепция имеет большое *репрезентативное значение* — представляет государство, декларирует принятие им ценностей современного мира и оценивает систему международных отношений, формулирует рамки реализации национальных интересов.

Само философско-семантическое понятие концепции как системы, гармонии постулатов означает, что это не жесткий, а гибкий документ, логически и диалектически выстроенный, ясный, где нужно — подвижный, индифферентный к сиюминутной конъюнктуре, национально ориентированный, направленный в будущее. Концепция предлагает государству и обществу научно обоснованный взгляд на мир и внешнюю политику страны с точки зрения фундаментальных и долгосрочных национальных интересов. Надо отметить, что это не всегда понимают некоторые ученые, комментаторы и политики, которые видят в концепции лишь форму, состоящую из декларативных призывов, а

не эффективный инструмент многоуровневого и стратегического управления.

Вместе с тем, необходимо признать, что концептуальные внешнеполитические основы не обязательно должны быть сведены в один общий документ. Как показывает мировая практика, в некоторых странах они могут быть включены в различные законодательные акты, представлены в виде внутренних документов внешнеполитических ведомств, программных выступлений политического руководства страны и даже неофициальных текстов. Принятие сводного документа общенационального характера определяется традициями, внутренними и внешними обстоятельствами исторического момента. А иногда отсутствие текста, жестко закрепляющего позиции и приоритеты страны, позволяет проводить более маневренную политику.

Широкая практика принятия единого документа в постсоветских государствах определялась динамикой государственного строительства, международной социализацией вновь образовавшихся государств как субъектов международной политики и международного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акаев, А. Думая о будущем с оптимизмом: размышления о внешней политике и мироустройстве. М.: Междунар. отношения, 2004.
2. Акаев, А. Кыргызская дзяржаўнасць і народны эпас «Манас» / пер. на бел. І. Качаткова. Мінск: Энцыклапедыкс, 2003.
3. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит., 1997.
4. Богатуров, А. Д. Очерки теории и политического анализа международных отношений / А. Д. Богатуров, Н. А. Косолапов, М. А. Хрусталева. М.: НОФМО, 2002.
5. Введение в теорию международных отношений и анализ внешней политики: учеб. пособие / Н. А. Ломагин [и др.]. СПб.: Издат. дом «Сентябрь», 2001.
6. Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998): хрестоматия в двух томах и трех книгах / сост. Т. А. Шаклеина. М.: Москов. обществ. науч. фонд, 1999.
7. Выступление Президента России В. В. Путина на пленарном заседании совещания послов в МИД России 12 июля 2004 г. // Рос. газ. 2004. 13 июля.
8. Караганов, С. Для танго нужны двое. О чем сказал и не сказал президент на совещании в МИДе // Там же. 15 июля.
9. Кокошин, А. А. Прогнозирование и политика. Методология, организация и использование прогнозирования международных отношений во внешней политике США. М.: Междунар. отношения, 1975.
10. Концепция внешней политики Республики Кыргызстан [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Кыргызской Республики. Режим доступа: <http://www.president.kg/president/out_politic/conception_ext_policy_rv>. Дата доступа: 31.07.2006.
11. Концепция внешней политики Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 28 июня 2000 г. [Электронный ресурс] // Информ. сервер МИД России. Режим доступа: <<http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument>>. Дата доступа: 31.07.2006.
12. Косырев, Д. История одной бумаги. Новая концепция внешней политики и новая политика — это не одно и то же // Независимая газ. 2000. 6 апр.
13. Латвия настаивает на международном признании факта оккупации со стороны России // БДГ. 2004. 31 янв.
14. Механизм формирования внешней политики США / П. Т. Подлесный [и др.]. М.: Наука, 1986.
15. Ответственность за будущее нации: выступление Президента Таджикистана Э. Рахмонова в Маджлиси Оли 9 апреля 2003 г. // Голос Таджикистана. 2003. 11 апр.
16. Поздняков, Э. А. Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения. М.: Наука, 1986.
17. Примаков, Е. Годы в большой политике. М.: Совершенно секретно, 1999.
18. Про Основні напрями зовнішньої політики України: постанова Верховної Ради України, 02.07.1993 р., № 3360-XII // Відомості Верховної Ради. 1993. № 37. Ст. 379. С. 935–948.
19. Райс, К. Во имя национальных интересов / пер. с англ. Н. Руденский // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 2. С. 103–120.
20. Сафранчук, И. С кем и против кого Россия? Новые концептуальные документы по нацбезопасности следует оградить от заскорузлых штампов // Независимая газ. 2005. 11 февр.
21. Система, структура и процесс развития современных международных отношений / отв. ред. В. И. Гантман. М.: Наука, 1984.
22. Современные внешнеполитические концепции США / Г. А. Трофименко [и др.]; отв. ред. Г. А. Трофименко. М.: Наука, 1979.
23. Современная внешняя политика США: в 2 т. / отв. ред. Г. А. Трофименко. М.: Наука, 1984.
24. США: внешнеполитическая стратегия / М. И. Захматов [и др.]; отв. ред. М. И. Захматов. М.: Наука, 1976.
25. США: внешнеполитический механизм. Организация, функции, управление / отв. ред. Ю. А. Шведков. М.: Наука, 1972.
26. Федоров, Ю. Кризис внешней политики России: концепт. аспект // Pro et contra. 2001. Т. 6. № 1-2. С. 31–49.
27. Хрусталева, М. А. Системное моделирование международных отношений. М.: Междунар. отношения, 1987.
28. Чиркин, В. Е. Государствоведение: учебник. М., Юристъ, 1999.
29. Programme of the Government of the Republic of Lithuania for 2004–2008: National Security and Foreign Policy [Electronic resource] / Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania. Vilnius, 2005. Mode of access: http://www.urm.lt/popup2.php?nr=1&item_id=256&m_e_id=4&menu_id=162;164&no_cache=1. Date of access: 25.07.2006.
30. Speech by H. E. Mr. Arturas Paulauskas, Acting President of the Republic of Lithuania, at Vilnius University, on Lithuania's New Foreign Policy: 24 May, 2004 [Electronic resource] // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania. Mode of access: <http://www.urm.lt/popup2.php?item_id=8496>. Date of access: 25.07.2006.
31. The National Security Strategy of The United States of America: September, 2002. Washington, 2002.
32. UK International Priorities: A Strategy for the FCO: Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty: December, 2003 / Foreign & Commonwealth Office. London, 2003.

**«Место и роль концептуальных документов в современной внешней политике государств»
(Владимир Улахович)**

Процесс разработки и реализации внешней политики государства предполагает его политико-правовое оформление на общенациональном уровне. В одних странах концепции внешней политики принимаются как нормативно-правовые документы правительств, в других — как законодательные акты, в ряде случаев — как стратегии (доктрины) национальной безопасности.

Можно предложить определение концепции внешней политики как системы взглядов, способа понимания, общего замысла, руководящей идеи, конструктивного принципа международной деятельности государства.

С точки зрения внутриполитического развития страны, концепция — это форма национального самоопределения, принятия национальных интересов и достижения общенационального консенсуса. Концепция имеет также политико-правовое (дополняет право необходимой политической ориентацией) и управленческое значение (формулирует систему и технологию принятия внешнеполитических решений).

С точки зрения международного взаимодействия, концепция имеет большое репрезентативное значение — представляет государство, декларирует принятие им ценностей современного мира и оценивает систему международных отношений, формулирует рамки реализации национальных интересов.

«Place and Role of Conceptual Documents in the Modern Foreign Policy of States» (Vladimir Ulakhovich)

The process of developing and implementing the state foreign policy presupposes its political and legal frameworking at the national level. In some states, foreign policy concepts are adopted as governments' normative-legal documents; in others, they are laid down in legislative acts; in a number of cases, they provide strategies (doctrines) of national security.

The foreign policy concept can be defined as a system of views, a mode of understanding, general plan, leading idea, constructive principle of the international activities of states.

In terms of internal political development of a country, the concept is a form of national self-determination, adoption of national interests and attainment of national consensus. The concept has also a political and legal significance — it adds political orientation to the law; and a managerial aspect — it formulates the system and technology of foreign policy decisions making.

In terms of international cooperation, the concept has a great representative meaning — it represents the state, declares acceptance by it of the values of the modern world, estimates the system of international relations, and identifies the scope of realization of national interests.