

## Тема 1. Сутність та особливості зовнішньої політики

- 1.1. Визначення зовнішньої політики держави.
- 1.2. Співвідношення внутрішньої і зовнішньої політики. Відмінність зовнішньої та міжнародної політики.
- 1.3. Типи зовнішньої політики

**1.1** Зовнішня політика у науковій літературі звичайно визначається через діяльність держави: **«Зовнішня політика — діяльність держави на міжнародній арені, яка регулює відносини з іншими суб'єктами зовнішньополітичної діяльності: державами, зарубіжними партіями та іншими громадськими організаціями, всесвітніми і регіональними міжнародними організаціями»**<sup>1</sup>.

Зазначене розрізнення зовнішньої і міжнародної політики дає можливість, зокрема, розмежувати зовнішньополітичну діяльність держави як вираження загальнонаціональних інтересів і дії окремих національних суб'єктів політики, наприклад партій чи засобів масової інформації, на міжнародній арені, які можуть суперечити загальнонаціональним інтересам і вже з цієї причини не вважаються складовими зовнішньої політики держави. Найчастіше такі суперечності між зовнішньою політикою держави та окремими діями проявляються у сфері економічної політики, недержавні суб'єкти якої, наприклад біржі, банки, корпорації, можуть діяти всупереч загальнонаціональним інтересам, отже, і зовнішній політиці держави.

Таким чином, **зовнішня політика — це закордонна діяльність держави.**

Дії всіх інших суб'єктів політики на міжнародній арені є складовими не зовнішньої політики держави, а міжнародної політики.

**1.2** У визначенні специфіки зовнішньої політики важливе значення має з'ясування її **співвідношення з внутрішньою політикою**. Існує кілька варіантів вирішення цієї проблеми. *Перший пов'язаний з теорією завоювання, яка пояснює виникнення держав завоюванням одних народів іншими. Відповідно до цієї теорії зовнішня політика, в результаті якої виникають та існують держави, є визначальною стосовно їх внутрішньої політики.* Так, один із авторів теорії завоювання польсько-австрійський соціолог і юрист Л. Гумплович стверджував, що внутрішній розвиток держави визначається розвитком її зовнішніх сил, що внутрішня історія держави є простим додатком зовнішньої, зумовлюється останньою.

Інший варіант трактування співвідношення зовнішньої і внутрішньої політики запропонував марксизм, який виходить з того, *що зовнішньополітичний курс будь-якої держави є продовженням її внутрішньої політики, зумовленою економічним базисом та інтересами правлячих сил.* Нарешті, третій варіант полягає в тому, *що зовнішня і внутрішня політика трактуються як рівнозначні.*

*Кожен із перелічених варіантів наголошує на якійсь особливості співвідношення зовнішньої і внутрішньої політики, одночасно недооцінюючи інші. За певних умов зовнішня політика справді може стати визначальною стосовно внутрішньої.* Так, під час ведення війни, яка протягом усієї історії людства була одним із найголовніших засобів зовнішньої політики, все внутрішнє життя країни підпорядковується досягненню перемоги: економіка переводиться «на військові рейки», обмежується дія окремих конституційних положень, забороняється діяльність деяких організацій, вводиться цензура тощо. *Однак війна є екстремальним, а не нормальним станом суспільства й вона також спрямована на задоволення певних внутрішніх інтересів і потреб. Тому не можна стверджувати, що зовнішня політика завжди й у всьому визначає внутрішню.* Подібні твердження

відривають зовнішню політику від внутрішньої і перетворюють її на самоціль.

Так само *неправомірно було б вважати, що зовнішня політика є лише простим продовженням внутрішньої. Зовнішньополітична діяльність держави — це взаємодія з іншими державами та міжнародними організаціями, які справляють відчутний зворотний вплив на суб'єкт зовнішньої політики. іноді цей вплив примушує державу корегувати, а то й істотно змінювати її внутрішню політику.* Залежність зовнішньої політики держави від інших суб'єктів міжнародної політики не дає змоги одночасно стверджувати, що і внутрішня політика в усьому визначає зовнішню.

Здавалося б, найприйнятнішим є третій варіант, який визнає зовнішню і внутрішню політику рівнозначними. Проте й він є спрощеним трактуванням співвідношення зовнішньої і внутрішньої політики, яке не розкриває їх дійсної взаємозалежності.

*Зовнішня і внутрішня політика перебувають у тісному взаємозв'язку і взаємозумовленості. Сторони цієї єдності мають спільні риси та якісні відмінності, і зовнішня політика не є простим продовженням внутрішньої.*

**Особливість зовнішньої політики полягає передусім у тому, що вона не має владного характеру.** Якщо внутрішня політика є діяльністю щодо здійснення влади, то суб'єктами та об'єктами зовнішньої політики виступають держави як суверенні утворення, жодне з яких не може (не повинно) нав'язувати свою волю іншому. Звичайно, у реальних міжнародних відносинах трапляється домінування одних держав над іншими, проте воно визнається не нормою міжнародних відносин, а її порушенням.

**Другою особливістю зовнішньої політики є її зумовленість певним етапом розвитку міжнародних відносин і конкретною ситуацією на міжнародній арені.** Визначення й реалізація державою цілей у зовнішній політиці, особливо формування програм та організація дій, мають здійснюватися з урахуванням дій і цілей інших суверенних держав. Внутрішня політика має відносну автономію стосовно зовнішніх чинників.

**Третьою особливістю зовнішньої політики є її залежність не тільки від держави, що її здійснює, а й від ступеня погодженості або конфлікту інтересів даної держави з інтересами та устремліннями інших держав; залежно від ступеня узгодженості цих інтересів проведення зовнішньої політики полегшується або утруднюється.**

Нарешті, **четверта особливість зовнішньої політики полягає в тому, що вона має власне інституціональне забезпечення.** Повноваженнями щодо здійснення зовнішньої політики наділяються вищі органи законодавчої і виконавчої влади. Найбільше таких реальних повноважень залежно від форми державного правління є у глави держави або прем'єр-міністра. Водночас у державі існують і спеціальні інститути, призначення яких полягає в безпосередній реалізації зовнішньої політики. Головним таким інститутом є міністерство закордонних справ з мережею закордонних дипломатичних представництв. Спеціальними зовнішньополітичними інститутами виступають також органи зовнішньої розвідки, міністерства зовнішньої торгівлі чи зовнішньоекономічної діяльності тощо. Завданням спеціальних органів зовнішньополітичної діяльності є реалізація відповідних рішень вищих органів держави, збирання та аналіз даних про політичні процеси в інших державах, аналіз об'єктивних і суб'єктивних типів їхньої зовнішньої політики, вироблення рекомендацій для практичної діяльності уряду та інших вищих органів держави.

Отже, зовнішня і внутрішня політика не є рівнозначними. У діалектичній єдності цих видів політики є своя провідна, визначальна сторона; це — внутрішня політика. Саме вона визначає головні напрями і цілі зовнішньої політики, а також забезпечує засоби її реалізації. Однак зовнішня політика не є простим продовженням внутрішньої. Остання визначає першу лише в головному, найсуттєвішому, перша справляє відчутний зворотний вплив на другу. Зовнішня політика впливає на інші держави передусім з метою створення сприятливих умов для здійснення внутрішньої політики. З розвитком міжнародних відносин, посиленням взаємозалежності держав зростає і залежність внутрішньої політики від зовнішньої.

Часом розрізняють зовнішню політику та міжнародну. Відмінності між зовнішньою і міжнародною політикою є не лише термінологічними, а й *змістовними*. Пов'язані вони передусім із *відмінностями між суб'єктами цих видів політики*. Коли йдеться про *зовнішню політику, яку іноді називають ще закордонною, то мається на увазі діяльність держави за межами своїх національних кордонів*. При цьому держава може виступати і як територіально організоване й політично незалежне суспільство, і як політичний інститут — система організацій та установ. У першому випадку суб'єктами зовнішньополітичної діяльності, крім держави як політичного інституту, виступатимуть також інші політичні інститути — політичні партії, громадсько-політичні організації, суспільні рухи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації. У другому випадку суб'єктом зовнішньої політики є лише держава як політичний інститут.

**Найчастіше під зовнішньою політикою розуміють тільки закордонну діяльність держави як політичного інституту.** Пов'язано це з тим, що держава є єдиним загальнонаціональним політичним інститутом, уповноваженим здійснювати зовнішню політику, тільки вона наділена правом офіційно представляти все суспільство у зовнішніх зносинах, брати участь від його імені у відносинах з іншими державами й міжнародними організаціями, укладати договори, оголошувати війну тощо.

Крім держави та інших національних політичних інститутів, суб'єктами політики виступають також різноманітні організації міжнародного характеру. Для позначення багатоманітної діяльності всіх суб'єктів зовнішньополітичної діяльності і міжнародного політичного життя використовується термін «міжнародна політика», тоді як термін «зовнішня політика» зазвичай позначає тільки закордонну діяльність держави.

Іншими словами, міжнародна політика — це вся сукупність дій політичних суб'єктів у відносинах між державами та на міжнародній арені в цілому.

Цей вид політики називається ще «світовою політикою».

### **1.3 Вчені виділяють різні типи зовнішньої політики держав. Виходячи зі співвідношення цілей та засобів дій держав у міжнародному середовищі, Дж. Беллерс розробив класифікацію зовнішньої політики :**

Цілі зовнішньої політики держав поділяють на *анархістські та нормативні*. Анархістські цілі полягають у прагненні держав до свободи дій, саморегулювання, усунення впливу на їхню політику з боку інших держав та міжнародних організацій. Нормативні цілі полягають у намаганні держав досягти певного міжнародного порядку, врегулювати за допомогою права та міжнародних організацій стосунки між собою.

Для досягнення цілей держави застосовують дезінтегративні та інтегративні методи.

До дезінтегративних методів належать насильство, тиск і втручання у внутрішні справи інших держав.

Інтегративні методи розуміють як компроміс, консенсус та позбавлення можливості застосувати силу у відносинах з іншими державами.

На перетині двох груп цілей та двох груп методів, на думку Й. Беллєра, формуються чотири типи зовнішньої політики:

1. Місіонерська політика визначається нормативними цілями та дезінтегративними методами. Держава прагне нав'язати іншим державам певні правила поведінки, власні моральні, ідеологічні чи релігійні цінності, власний суспільний устрій тощо. У разі будь-якого спротиву з боку об'єкта дій вона схильна до тиску, шантажу, погроз, збройного насильства та інтервенції.

2. Ліберальна політика формується на перетині анархістських цілей та інтегративних методів. Її змістом є намагання держави зберегти власну свободу дій, не допустити впливу з боку інших держав, послуговуючись дипломатичними засобами.

3. Пацифістська політика виникає на перетині нормативних цілей та інтегративних методів. Вона спрямована на запровадження міжнародного порядку, але принципово заперечує у взаємодіях держав будь-які силові засоби.

4. Тоталітарна політика випливає з анархістських цілей та пов'язана зі застосуванням дезінтегративних методів. Вона жорстока та безоглядна, оскільки держави послідовно відкидають будь-який міжнародний порядок і не зупиняються перед застосуванням сили для досягнення мети.

**Досить докладний аналіз типів зовнішньої політики держави здійснив Я. П'єтрась.** Він ґрунтується на складній комбінації критеріїв: стан суспільних відносин, тип політичного керівництва, ймовірний збіг станів внутрішнього та міжнародного середовищ, можливість того чи іншого типу реакції на зовнішні подразнення.

Він також вважає, що "жодна система не здатна повністю адаптуватися до змін, що відбуваються в її міжнародному та внутрішньому середовищах. У будь-якому випадку існують межі її еластичності, а вихід поза них може призвести до якісних трансформацій системи, тобто її руйнування"<sup>1</sup>.

Зовнішня політика держави завжди пов'язана з балансуванням на лінії взаємодій (інтерацій) її внутрішнього та зовнішнього середовищ. Очевидно, що гостра внутрішня криза у державі призводить до слабкості її зовнішньої політики та посилення впливу на неї інших держав. Руйнування міжнародної системи та пов'язаного з нею порядку за стабільної внутрішньої ситуації, навпаки, призводить до активного втручання держави в процеси, що відбуваються в міжнародному середовищі.

Будь-яка зовнішня політика є спробою адаптувати національну суспільно-політичну систему до міжнародної, а загалом можна стверджувати, що вона спрямована на досягнення та підтримання динамічної рівноваги між ними. Дисонанс між станами внутрішньої та міжнародної систем робить імовірність такої рівноваги досить гіпотетичною. Реально завжди існує певний дисбаланс станів, який визначає міру активності зовнішньої політики держав.

Розглядаючи зовнішню політику держави, Я. П'єтрась аналізує її із суспільною системою, яка "є сукупністю інтегрованих елементів, але ззовні розглядається як цілість, здатна підтримувати рівновагу з середовищем". З огляду на критерій активності системи, він виокремлює три типи політичної адаптації до стану міжнародного середовища (тобто зовнішньої політики):

1. Пасивна адаптація держави полягає у сприйнятті впливу міжнародного середовища та підпорядкуванні власної політики зовнішнім впливам. Така адаптація випливає зі слабкості держави або визнання вищості інтересів розвитку над ідентичністю.

2. Активна адаптація полягає у перетворенні міжнародного середовища відповідно до інтересів держави, підпорядкуванні інших держав своєму впливові, нав'язуванні їм власних цінностей, інтересів та цілей. Активну зовнішню політику здійснюють держави, що спираються на значну могутність або визнають інтереси ідентичності пріоритетними щодо інших.

3. Креативна адаптація є певним компромісом щодо двох попередніх типів. Вона ґрунтується на фільтруванні впливів міжнародного середовища, тобто держава сприймає від нього лише те, що вважає слушним та необхідним. Така політика є спробою конвергенції внутрішнього та зовнішнього середовищ через досягнення асиметрично розташованих пунктів рівноваги між ними. Її здійснюють держави зі середнім (чи асиметричним) силовим потенціалом, політичні еліти яких намагаються зберегти фундаментальні національні цінності й водночас сприяти розвитку та модернізації суспільних структур.

Виходячи з аналогічного розуміння зовнішньої політики держави, **Дж. Розенау визначає чотири її можливі типи:**

1. Слабка зовнішня політика випливає зі загальної слабкості держави та полягає в її підпорядкуванні впливові міжнародного середовища. Підтримання внутрішніх структур держави здійснюється через узгодження їхньої діяльності зі зовнішніми впливами.

2. Агресивна політика держави в міжнародному середовищі спирається на достатній для його зміни рівень могутності й випливає з незадоволення правлячої політичної еліти міжнародним порядком та її статусом держави у ньому.

3. Активна зовнішня політика є наслідком прагнення держави одночасно змінювати своє внутрішнє та міжнародне середовища, досягаючи динамічної рівноваги між ними.

4. Консервативна політика, з погляду Дж. Розенау, є оптимальною зовнішньою політикою, яка ґрунтується на вже досягнутому пункті рівноваги між середовищами, який держави намагаються зберегти. Політичні еліти спрямовують свої зусилля на те, щоб зберегти status quo, розглядаючи будь-які його зміни як такі, що загрожують їхнім інтересам. Очевидно, що таку зовнішню політику провадять держави, задоволені міжнародним порядком та своїм місцем у ньому.

Класифікація Дж. Розенау дає змогу представити результати ймовірних інтеракцій між державами, що здійснюють той чи інший тип зовнішньої політики.

Виходячи зі співвідношення значних і незначних змін у внутрішньому і міжнародному середовищах, **Дж. Розенау окреслив ще чотири типи зовнішньої політики держави**

1. Конвульсивна зовнішня політика держави здійснюється у найважчий для неї період часу. Її політичне керівництво знаходиться у постійному "цейтноті", що спричинений стрибкоподібними змінами внутрішньої і міжнародної ситуації держави. Унаслідок цього, зовнішня політика втрачає логіку та стає сукупністю різноспрямованих та хаотичних дій ad hoc, які стосуються спроб розв'язувати найнагальніші проблеми, що стоять перед країною. Тобто, у цьому випадку зовнішня політика держави визначається незалежними змінними внутрішнього і міжнародного середовищ та може розглядатися як реакція на їх евентуальний стан.

2.Динамічна політика держави впливає із комбінації значних змін у її внутрішньому середовищі та збереженні відносної сталості міжнародного середовища. Швидкі позитивні зміни в економічній системі країни, прискорений розвиток її культури призводить до того, що політичне керівництво зосереджує свою увагу на проблемах зовнішнього середовища, керуючись щодо нього власними інтенціями. Його дії спрямовуються на ініціювання змін міжнародного середовища у напрямку становлення нового міжнародного порядку, що відповідав би певній еталонній візії керівництва держави. Така політика відрізняється інтенсивністю та динамізмом, оскільки у цьому випадку зростаюча сила держави постійно розширює можливості, якими диспонує політичне керівництво.

3.Поміrkована політика здійснюється державою тоді, коли її влада опирається на внутрішню політичну та економічну стабільність, що дає їй змогу у динамічній і нестабільній міжнародній ситуації зберігати загальну лінію поведінки та власний суверенітет. Ідеться про можливість збереження власного політичного статусу та поступову адаптацію до змін у міжнародній системі.

4.Стабільна зовнішня політика є наслідком збіжності станів відносного status quo як у внутрішньому, так і у зовнішньому середовищах держави. Тобто, ситуація, в якій реалізується такий тип політики, є близькою до ідеальної, за якої від політичного керівництва держави не вимагається прийняття складних рішень, а вони мають, переважно, рутинний характер.

Існуючі типології зовнішньої політики держави можна використати для визначення особливостей зовнішньої політики України.