

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ПРОЦЕСИ ТА ІНСТИТУТИ

УДК 351.88

М.В. КАМАСА

### МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЙОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ІЗ ДЕРЖАВНИМ УПРАВЛІННЯМ

*Розглянуто проблеми визначення поняття міжнародних відносин. На основі робіт провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців досліджено взаємозв'язок міжнародних відносин та державного управління у цій сфері.*

*The issue of international relations determination is the main issue of this article. On the basis of researches of prominent national and foreign researchers is analysed the correlation of international relations and state governance in this field.*

В Україні за роки незалежності, на жаль, не розроблено чіткий алгоритм власних зовнішньополітичних пріоритетів та, як наслідок, підходи до їх реалізації. Не існує й довгострокових механізмів реалізації об'єктивних геополітичних та зовнішньополітичних інтересів держави, а також чітко визначеного зовнішньополітичного курсу, який би міг мати перманентний еволюційний перебіг, та залежати від суто державних інтересів, а не від політичних персоналій.

Питання розробки та втілення у життя національної політики в галузі міжнародних відносин у ХХІ ст. вимагає створення цілісної системи взаємодії органів влади на центральному, регіональному та субрегіональному рівнях органів державного управління у сфері міжнародних або зовнішніх зносин.

На нашу думку, практичні непорозуміння, які виникають останнім часом у зовнішньополітичній діяльності керівництва держави, є наслідком відсутності чіткого виокремлення, у т.ч. наукового, поняття міжнародних відносин на субнаціональному, регіональному та місцевому рівнях у національній науці та практиці. Це наслідок відсутності єдиної державної системи управління міжнародними відносинами як такими на центральному та регіональному рівнях.

Мета даної роботи полягає у визначенні поняття “міжнародні відносини у сфері державного правління” як наукової дисципліни на основі взаємозв'язку науково-дослідницької та практичної діяльності.

Практика та теорія засвідчують, що науково інкорпороване з урахуванням усіх підрівнів дослідження взаємозв'язку між поняттями “міжнародні відносини”, “міжнародна політика” та “субнаціональні міжнародні відносини”, або зовнішні зносини в регіональному вимірі не отримало належного вивчення ні в теорії міжнародних відносин, ні в теорії державного управління.

Водночас, у прикладному сенсі, субнаціональний рівень міжнародних зв'язків розвивається досить активно та бурхливо. Це стосується, перш за все, країн ЄС, приєднання до якого є стратегічною метою нашої держави.

Важливим фактором у цьому контексті є геополітична приналежність тієї чи іншої країни. Україна посідає на сучасному етапі та посідатиме у перспективі статус саме “регіональної держави” в регіоні Центрально-Східної Європи. А саме від цього й визначатиметься її статус у сфері міжнародних відносин на всіх рівнях. І саме через регіональний статус України надзвичайної ваги набуває реалізація регіональних інструментів співробітництва як в рамках Євросоюзу, так і в рамках транскордонного співробітництва з іншими, іноді й віддаленими країнами світу.

Тому в цілому динамічному розвитку науки “державне управління” на сьогоднішній день та комплексне дослідження такого його органічного сегменту, як “управління у сфері міжнародних відносин”, набуло і набуватиме дедалі більш значного змісту з огляду на об'єктивне існування не лише загальнодержавного сегменту міжнародних відносин (коли держава виступала визначальним чинником у зовнішній сфері, що було притаманне більшості країн світу до 90-х рр. XX ст.), але й наявності в його рамках кількох субрівнів, серед яких – регіональний, місцевий, транскордонний та прикордонний.

Отже, поняття “міжнародні відносини” визначимо як системну сукупність політичних, економічних, дипломатичних, правових, військових, гуманітарних та інших зв'язків і відносин між суб'єктами світового співтовариства, до яких відносяться держава, народ, суспільні та громадські рухи, різноманітні організації тощо. Відомий соціолог та дослідник міжнародних відносин Б. Корані під терміном “міжнародні відносини” розуміє відповідну науку та сукупність міждержавних відносин в усьому їх розмаїтті [1].

Ще на початку XX ст. важко було визначити межі предмету міжнародних відносин і доказово репрезентувати його. З цієї ж точки зору не поставало й питання систематизації функцій держави у цій галузі.

Зокрема це не вдалося зробити голландському історичному Б. Влекке, який очолював першу кафедру міжнародних відносин у м. Лейдені, але так і не спромігся дати ґрунтовне поняття “міжнародних відносин” як таких. Відомий французький соціолог Р. Арон пояснював цей факт тим, що міжнародні відносини не мають чітко окреслених меж, їх не можливо виокремити від інших суспільних феноменів, хоча вже напередодні й під час Першої світової війни основна увага в дослідженні міжнародних відносин зверталася на дипломатичну історію, а в міжвоєнні десятиліття – на проблеми функціонування міжнародного права та діяльності міжнародних організацій [5].

Дійсно, відсутність об'єкта у “фізичному розумінні”, тобто як окремо існуючої реальності, не пов'язаної з іншими проявами політичного (наприклад, у внутрішньосуспільних відносинах), є характерною для міжнародних відносин, що підкреслював такий відомий дослідник як Р. Арон.

Після Другої світової війни було сформовано дві концепції або два підходи до розуміння змісту і направленості міжнародних відносин. Перший одержав назву “традиціоналістського” і найбільш повне втілення знайшов у працях американського

політолога Ганса Дж. Моргентау. У своїй праці “Політика націй” вчений визначав міжнародні відносини як “політичні взаємини між націями”, в основі яких лежить боротьба за владу – єдиний “національний інтерес” для всіх учасників або акторів міжнародного життя” [7].

Прихильники “модерністського” підходу намагалися сформулювати більш широкі та різнобічні уявлення про сутність міжнародних відносин. Але на практиці вони ігнорували загальні соціальні закономірності й обмежували дослідження міжнародних відносин пошуками шляхів оперативного втручання в їх розвиток. Найчастіше “модерністи” розглядали лише окремі компоненти міжнародного життя, наприклад процес прийняття зовнішньополітичних рішень, їх оптимізації та втілення у життя. Ця школа знайшла своє віддзеркалення у США, які до нинішнього моменту будують систему управління міжнародними відносинами на рівні реагування на прецеденти зовнішньополітичних ситуацій, що мали місце, а стратегічне планування є на другому місці.

Сучасна західна наукова школа міжнародних відносин фактично зводиться до визначення поведінки окремих суб’єктів цих відносин у тих чи інших обставинах, або до вивчення політики окремих держав за певних історичних ситуацій. Такий підхід виправдовує себе з точки зору тактичних завдань держави, але є хибним в плані розробки довготермінової національної стратегії зовнішньої політики.

Виключення становлять лише представники школи біхевіоризму, провідним представником якої є Д. Сінгер, який запропонував вивчати поведінку всіх можливих учасників міжнародних відносин – від індивідів до глобальної спільноти – зовсім не турбуючись про встановлення пріоритету відносно їхньої ролі на світовій арені [8]. У цілому міжнародні відносини розглядалися “модерністами” насамперед як звичайна сукупність зовнішніх політик окремих держав, що надає можливість виявлення оптимальних засобів досягнення їх національних інтересів.

Але, враховуючи сучасні процеси глобалізації, слід зазначити, що представникам обох згаданих наукових підходів не вистачає розуміння міжнародних відносин як цілісної системи та функціональної єдності її складових компонентів, з одного боку, та як діяльності на міжнародній арені різноманітних політичних акторів (держав, народів, суспільних і громадських рухів, організацій тощо) – з іншого.

Такий комплексний підхід почав формуватися лише на початку 1970-х рр. Він базувався на поглядах французького соціолога М. Мерля, який у праці “Соціологія міжнародних відносин” пропонував використовувати системну модель американського політолога Д. Істона для дослідження міжнародних відносин [9]. Фактично М. Мерль запропонував запровадити новий критерій для визначення специфіки міжнародних відносин і назвав його “критерієм локалізації”. За цим критерієм специфіка міжнародних відносин визначається як “сукупність угод або потоків, які перетинають кордони або ж мають тенденцію до перетинання кордонів”. Таке визначення дозволяє враховувати особливості кожного етапу в розвитку міжнародних відносин і не зводити їх лише до міждержавних взаємодій. До змісту цієї концепції також укладаються найрізноманітніші класифікації міжнародних відносин. Виходячи з системного підходу і “критерію локалізації” М. Мерля, можна як надати визначення міжнародним відносинам (хоча, треба зауважити, стосовно

дефініції цього поняття у фахівців досі немає одностайної думки), так і вести мову про різні типи, види, рівні та стани міжнародних відносин.

Свого роду спробою поєднати різні точки зору на визначення змісту міжнародних відносин може вважатися дефініція відомого політолога І. Кравченка: “Усі форми обміну діяльністю, яка є предметом відносин між державами (правові, наукові, техніко-виробничі й багато інших), аж до індивідуального спілкування, утворюють міжнародні відносини” [10]. При цьому треба мати на увазі, що в системі міжнародних відносин діє величезна кількість різноманітних взаємопов’язаних факторів (географічний, економічний, національний, релігійний, військовий, науково-технічний, ідеологічний тощо), які повинні враховуватися всіма суб’єктами міжнародних відносин.

Частково конкретизуючим можна визначити детермінацію “міжнародних відносин” як явища, надану російським науковцем А. Мурадяном, який визначає міжнародні відносини як стосунки, що “охоплюють усі різновиди громадських і приватних, політичних та інших відносин, що передбачають перетин державного кордону людьми, товарами чи ідеями” [1].

Отже, на сьогодні наявним є об’єктивний факт переходу міжнародних відносин як політичного явища на декілька взаємопроникаючих підрівнів, що безпосередньо переключається з питанням організації системи державного управління у цій сфері, а отже, є предметом дослідження науки “державне управління”.

За нинішніх умов формується новий зріз на межі цих наукових дисциплін, який можна визначити як “державне управління у сфері міжнародних відносин”, або “державне управління у сфері зовнішніх зносин” з урахуванням усього розмаїття сегментів міжнародної взаємодії (міждержавні, міжрегіональні, міжособистісні стосунки тощо).

Виходячи з такої багатогранності міжнародних відносин, виокремимо їх типи, види, рівні та стани.

Типи міжнародних відносин виділяють найчастіше на основі двох критеріїв – класового і загальноцивілізаційного. Згідно з першим, є відносини панування і підпорядкування (феодалний і капіталістичний типи відносин), співробітництва і взаємодопомоги (стосунки між союзами держав – ЄС), перехідні відносини (між державами, що звільнилися від колоніальної залежності). У відповідності до другого критерію виділяли два таких типи міжнародних відносин – відносини на основі балансу сил (Росія та США) і стосунки на ґрунті балансу інтересів (ЄС-США).

Види міжнародних відносин також розглядаються за двома критеріями. За сферами суспільного життя і, відповідно, змістом відносин виділяють економічні, політичні, воєнно-стратегічні, культурні, ідеологічні, науково-технічні. На основі взаємодії учасників або акторів розрізняють міждержавні та міжрегіональні відносини, стосунки між різними міжнародними організаціями, транснаціональними корпораціями тощо.

За двома критеріями класифікують і різні рівні міжнародних відносин. Так, залежно від ступеня розвитку та інтенсивності кожного з видів визначають високий, низький або середній рівні, а от на основі геополітичного критерію виділяють глобальний або загальнопланетарний, регіональні (європейський, азійський тощо),

субрегіональні (наприклад, країни Центрально-Східної Європи) рівні міжнародної взаємодії.

Категоріальний апарат в науці про міжнародні відносини також перетинається із категоріальним апаратом науки про державне управління.

Російський міжнародник-аналітик А. Бовін пропонує досить конкретний категоріальний підхід до проблеми. Суть його полягає в такому. “Міжнародні відносини” – це система реальних зв’язків між державами, які виступають їх суб’єктами і являють собою результат їх дій, середовище, простір, у якому існує світова політика [2]. Звідси, міжнародна або світова політика є активним фактором формування міжнародних відносин. Що стосується міжнародних відносин, то вони постійно змінюються під впливом світової політики й, у свою чергу, впливають на її зміст і характер.

Відмінності існують також між світовою (міжнародною) політикою і зовнішньою політикою. У спеціальних довідкових виданнях найчастіше зустрічаємо таке визначення поняття “зовнішня політика” – це “діяльність держави на міжнародній арені, що регулює стосунки з іншими суб’єктами зовнішньополітичної діяльності: державами, зарубіжними партіями та іншими громадськими організаціями, всесвітніми й регіональними міжнародними організаціями” [3]. При цьому зовнішня політика тієї або іншої країни є конкретним, практичним втіленням міністерством закордонних справ або відповідним йому зовнішньополітичним відомством основних принципів міжнародної політики держави, які виробляються державними структурами і покликані відображати національні інтереси держави. Поняття ж “міжнародна політика” застосовується як для визначення діяльності даної держави у міжнародних справах, так і міждержавної політики на світовій арені взагалі. Тому це поняття більш широке, ніж поняття “зовнішня політика”.

У цілому синонімічний ряд “міжнародна політика” – “світова політика” – “світовий політичний процес” можна визначити таким чином – це сукупна цілеспрямована діяльність народів, держав, їхніх інститутів, соціальних спільнот, об’єднань громадян у сфері міжнародного життя з метою реалізації певних політичних цілей. Міжнародна політика ставить перед собою такі головні цілі: створення сприятливих міжнародних умов для успішної реалізації всіма державами своїх внутрішньополітичних цілей і завдань; активна співпраця і взаємодія з усіма суб’єктами світового політичного процесу з метою реалізації загальнолюдських інтересів, насамперед збереження цивілізації; участь у міжнародному розподілі праці та пов’язаному з ним обміні товарами, сировиною, технологіями, науково-технічними винаходами й духовними цінностями; захист прав людини взагалі та кожного громадянина тієї чи іншої держави зокрема; об’єднання зусиль у боротьбі проти міжнародного тероризму; спільна ефективна участь у вирішенні глобальних проблем сучасного світу.

При реалізації як своїх зовнішньополітичних завдань, так і завдань міжнародної політики кожна держава здійснює низку притаманних їй функцій: 1) оборонну, яка має на меті захист і збереження територіальної цілісності та суверенітету держави, прав та інтересів її громадян; 2) регулятивну, що полягає у визнанні суб’єктами міжнародних відносин закріплених міжнародними правовими актами норм,

принципів, традицій міжнародного спілкування; 3) інформаційно-представницьку, яку здійснюють відповідні органи, що репрезентують державу на міжнародній арені; 4) організаційно-посередницьку, котра полягає у втіленні в життя зовнішньо- і внутрішньополітичних концепцій, доктрин і програмних установок даної держави; 5) інтегративну, зміст якої виявляється в тому, що через міжнародні відносини забезпечується існування всього міжнародного співтовариства.

Реалізація окреслених функцій безпосередньо залежить від конкретної історичної та міжнародної ситуації, ступеня розвитку суспільства і держави, зв'язків країни із зовнішнім світом та її спроможністю відігравати конструктивну роль у світовій політиці.

Але ж на формування всіх вищеокреслених субрівнів міжнародної політики держави, у першу чергу, впливають саме її внутрішні інтереси та чинники.

Реалізація цих інтересів залежить від розвитку внутрішньої системи управління зазначеними процесами, а отже, системи державного управління у цій сфері. Наявність же системи управління процесами в рамках перерозподілу зовнішніх функцій держави на кілька субрівнів вимагає встановлення й нових критеріїв щодо визначення поняття міжнародних відносин. Для регіонального, транскордонного рівнів цієї політики доцільно було б використати інший термін, який би найбільш чітко віддзеркалив нові функції державного управління в даній галузі. Тобто виокремлення підрівня міжнародних відносин та міжнародної політики. Таким визначенням могло б стати поняття міжнародних зв'язків, що є похідним від визначених науковцями більш глобальних категорій. Міжнародні зв'язки віддзеркалює саме субдержавний підхід до визначення сучасної системи міжнародних відносин у кореляції із зазначеними функціями держави. Такий підхід у цілому підтверджується міжнауковим та міждисциплінарним характером самої науки про теорію міжнародних відносин.

Відомо, що теорія міжнародних відносин як наука і навчальна дисципліна має багато спільного у плані досліджуваної проблематики і предметного поля з історією, політичною географією, міжнародною економікою, міжнародним правом, основами дипломатії, соціологією політики, політологією, теорією держави і права та теорією державного управління.

Зокрема, сучасний дослідник М. Гуннель навіть підкреслив: “Основним предметом науки про міжнародні відносини є владні відносини... Її предмет співпадає з предметом політичної науки... Різне лише географічне поле” [4]. З подібним твердженням можна погодитися тільки частково. А для цього важливо спробувати чітко визначити або хоча б окреслити предмет, коло основних питань, які вивчає наука про міжнародні відносини. Про існування такого предмета свідчить наявність цілої низки проблем, сутність яких, при всьому багатстві взаємозв'язаного і взаємозалежного світу, не зводиться до внутрішньо-політичних відносин, а має власну динаміку, дихає власним життям.

Враховуючи, що задовільного вирішення питання про те, як висловити цю сутність, поки не знайдено, не варто забувати, що мова йде про різні види політичної діяльності, що використовують різні засоби (наприклад: армія, військова стратегія і дипломатія в зовнішній політиці; поліція, державне право і податки – у внутрішній),

мають різні можливості (якщо політика – сфера ризикованої діяльності, то в зовнішній і міжнародній політиці ступінь ризику незмірно більш високий, ніж у внутрішньої); здійснюються в різних середовищах (у міжнародних відносинах, які є середовищем зовнішньополітичної діяльності, немає монополії нелегітимного насильства: відповідні акції ООН далеко не спірні і легітимні по більшій частині лише для обмеженого кола членів міжнародного співтовариства). Ось чому центральні поняття політології (наприклад, “політична влада”, “політичний процес”, “політичний режим”, “громадянське суспільство” тощо) мають специфічне значення в застосуванні до зовнішньої (міжнародної) політики, формуючи своє, відносно автономне предметне поле.

Насамперед зрозуміло, що теорія міжнародних відносин (ТМВ) спрямована на дослідження проблематики, яка в цілому стосується сфери міжнародної політики взагалі та зовнішньої політики держав зокрема. Мова йде про осмислення цілісного розуміння і підходу до міжнародного життя. Тільки в цьому випадку можна визначити теорію міжнародних відносин як таку, що шукає вирішальні фактори, важелі та механізми взаємин між державами як політичними інституціями та знаходить у цих взаєминах закономірності й випадковості. З цієї точки зору, безумовно, предмет теорії міжнародних відносин складає діяльність держав на міжнародній арені, серцевиною якої є техніка і теорія дипломатії. Однак, оскільки поняття “міжнародні відносини” і “міжнародна політика” включають взаємодію не лише держав, але й інших суб’єктів світового співтовариства, то діяльність цих акторів (серед них особливо вагому роль відіграють міжнародні організації різного масштабу і спрямування) також входить до предметного поля ТМВ.

Розроблені в рамках предметного поля науки про міжнародні відносини численні поняття і категорії – “міжнародна політика”, “світовий політичний процес”, “геополітика”, “плюралізм суверенітетів”, “баланс сил”, “дипломатія”, “стратегія”, “переговорний процес”, “національний інтерес” і багато інших – уже збагатили інші науки та навчальні дисципліни. Особливо успішно багато подібних понять використовуються політологією при дослідженні внутрішньополітичних процесів, для аналізу внутрішньополітичних проблем.

Таким чином, проблема наукового визначення “державного управління у сфері міжнародних відносин” як окремого сегмента науки “державне управління” набула нового змісту.

З точки зору сучасних вимог світового процесу глобалізації, урахувавши останні зміни у міжнародній геополітичній ситуації, з рештою з огляду на тривіальну логіку історичного процесу, сам зовнішньополітичний курс нашої держави потребує певної корекції. У першу чергу така корекція має відбутися в контексті зміни акцентів та сутності інституційних інструментів на рівні урядових, парламентських механізмів, а також з огляду на розбудову регіональних елементів політики в міжнародній сфері.

Особливого значення це питання набуло для нашої країни, адже саме визначення стратегії міжнародного курсу держави повинне мати під собою управлінське підґрунтя, яке здійснює свою діяльність на системній основі. Лише за побудови такої чіткої системи можливо реагувати на новітні цивілізаційні виклики, що має стати в подальшому напрямками досліджень.

Література:

1. *Мурадян А.А.* Буржуазные теории международной политики. – М., 1988. – С. 42-43.
2. Перестройка международных отношений: пути и подходы // *Мировая экономика и международные отношения.* – 1989. – № 1. – С. 58.
3. *Политология.* Энциклопедический словарь. – М., 1993. – С. 45.
4. *Цыганков П.А.* Международные отношения: Учеб. пособие / Ин-т “Открытое общ-во”. – М.: Новая шк., 1996. – 320 с.
6. *Korani B.* Analyse des relations intemationales. Approches, concepts et donees. Montreal, 1987. – P. X..
5. *Цыганков П.А.* Раймон Арон о политической науке и социологии международных отношений // *Власть и демократия. Зарубежные ученые о политической науке: Сб. статей.* – М., 1992. – С. 154-155.
7. *Morgenthau H.J.* Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. – N.-Y., 1955. – P. 4–12.
8. *Synger D.* (ed.). Quantitative International Politics: Insights and Evidence. – N.-Y., 1978.
9. *Merle M.* Sociologie des relations intemationales. – Paris, 1974. – P. 137.
10. <http://www.ruthenia.info/txt/drgluck/irteo/1T1.html>

*Надійшла до редколегії 11.09.2008 р.*