

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ США

Наукові праці МАУП, 2016, вип. 49(2), с. 13–17

Досліджуються концептуальні особливості розроблення й реалізації зовнішньої політики Сполучених Штатів Америки.

Механізм розроблення й реалізації зовнішньої політики України — все ще актуальне питання для нашої країни. Щоб удосконалити зовнішньополітичну стратегію України, потрібно вивчати особливості розроблення зовнішньополітичних рішень провідних країн світу. Автором обрані Сполучені Штати Америки, оскільки це країна, яка за нетривалий період стала лідером у світовій політиці. У сферу її впливу та інтересів входить значна територія планети. Проблеми теоретичних основ зовнішньої політики США наразі недостатньо висвітлені у вітчизняній науковій літературі. Водночас розвиток американської зовнішньої політики має свою теоретичну основу.

Розробленням американської зовнішньої політики займається американський президент зі своїми експертами і радниками. Державний Департамент США на чолі з державним секретарем займається безпосередньою реалізацією зовнішньої політики, а також аналітичною діяльністю, що має узагальнити зовнішньополітичні досягнення і скоригувати зовнішню політику США в тих чи інших напрямках. У США діє кілька великих наукових і дослідницьких центрів, аналітичних структур, які займаються вивченням як історії зовнішньої політики, так і розробленням аналітичних матеріалів на замовлення американських міністерств і відомств.

Видання і публікації Державного Департаменту США — аналітичний майданчик і засіб

популяризації зовнішньополітичної доктрини Америки. Аналітичні служби Державного Департаменту приділяють особливу увагу самому формуванню зовнішньої політики США, ролі в розвитку зовнішньополітичної стратегії окремих американських політичних інститутів.

Після Другої світової війни зовнішня політика стала пріоритетною сферою діяльності американського президента і його апарату. Успіхи чи поразки у зовнішній політиці США зазвичай розглядаються як успіхи або поразки певної особи, яка була на посту президента. Конкретні етапи в зовнішній політиці Америки завжди пов'язані з іменем певного президента, що займав пост глави держави на той час, проте загальна концепція розвитку демократії, дотримання прав людини і боротьба із тероризмом у світі залишається незмінним пріоритетом американських президентів протягом багатьох років. Міжнародно-політичні процеси примушували до прийняття більш швидких рішень, що, своєю чергою, зумовлювало зосередження в руках глави Білого дому широкого мандату у сфері зовнішньої політики. Якщо проаналізувати зовнішньополітичні стратегії американських президентів, то можна дійти висновку, що кожен президент США розробляє власну зовнішньополітичну стратегію [1].

Вищим органом країни, який формує зовнішню політику Сполучених Штатів Америки, є Рада національної безпеки (РНБ). До

його складу, крім президента, входять: держсекретар, радник президента з національної безпеки, глава Пентагону, голова Об'єднаного комітету начальників штабів і директор Центрального розвідувального управління, який надає учасникам цієї групи поточну і аналітичну інформацію про події в світі. Державний секретар є головним радником президента у зовнішньополітичних питаннях, також через свій апарат він керує міжнародною діяльністю держави. РНБ, під безпосереднім керівництвом американського президента, відіграє важливу роль у формуванні та проведенні зовнішньої політики Сполучених Штатів, зокрема, займається узгодженням позицій різних відомств і координацією їх міжнародної діяльності. Стосовно стратегічних, концептуальних найважливіших питань зовнішньої політики, які прямо зачіпають інтереси національної безпеки, то їх опрацювання покладено на РНБ. Порівняно нечисленний апарат РНБ (близько 40 осіб) очолює радник президента з національної безпеки. Для вироблення узгоджених рішень у зовнішній політиці, підготовки настанов делегаціям США на переговорах та конференціях, за дорученням президента або з його дозволу, радник з нацбезпеки формує міжвідомчі комісії. Залежно від ступеня складності проблеми, заради вирішення якої були сформовані комісії, вони можуть діяти постійно або тимчасово. Загалом радник президента з національної безпеки є важливою персоною у механізмі розроблення й реалізації зовнішньої політики, він особисто контактує з президентом і висловлює йому свою точку зору щодо вирішення певної зовнішньополітичної проблеми чи з питань національної безпеки.

Представники Конгресу не входять до РНБ, але він виконує важливу роль у формуванні зовнішньої політики США. Взагалі законодавча гілка влади в США безпосередньо не бере участі в механізмі вироблення, прийняття і реалізації зовнішньополітичних рішень. Традиційно вважається, що Конгрес виконує далеко не рівні порівняно з Президентом функції у сфері зовнішньої політики, але Конституція наділяє законодавчу владу важливими повноваженнями у процесі ве-

дення іноземних і військових справ. Конгрес має право приймати норми, що регулюють діяльність збройних сил, торгівлю з іноземними державами, ратифікацію міжнародних угод тощо. Відносини обох гілок влади формуються на засадах взаємної поваги і взаємодопомоги [4]. Органи виконавчої влади незмінно орієнтовані на те, щоб інформувати Конгрес про свою роботу, отримати думки конгресменів і своєчасно врахувати їх надалі.

Президент за необхідності бере ініціативу на себе, проте, відповідно до Конституції США, Президент і Конгрес є рівноправною гілкою державної влади, і підтримка Конгресом часто необхідна для забезпечення успіху зовнішньої політики [5, 9]. Якщо ж, навпаки, Конгрес не підтримує політику Президента або навіть підтримує її, але неохоче, це підриває цю політику і обмежує її успіх. Те, що американський Конгрес відіграє свою роль у розвитку і формуванні американської зовнішньої політики, є доказом стійкості й стабільності американської політичної системи. З іншого боку, залучення у процес формування політики Конгресу забезпечує участь у зовнішньополітичній дискусії різних груп американського суспільства.

Сучасним прикладом впливу Конгресу на зовнішню політику є Акт підтримки свободи України "Ukraine Freedom Support Act of 2014" [7]. Перша версія цього акта "S.2828" передбачала надання Грузії, Молдові та Україні статусу основних союзників США поза НАТО і надання військової допомоги, а також накладення додаткових санкцій на Росію. Не бажаючи проводити більш жорстку політику проти Росії, прагнучи не йти на серйозну конфронтацію з Кремлем, Б. Обама міг накласти вето на цей законопроект. Після всіх узгоджень у сенаті і палаті представників остаточний проект закону був змінений (H.R. 5859). Зокрема, з "пом'якшеної" версії прибрали розділ про надання Україні статусу основного союзника поза НАТО, зауваживши, що це є прерогативою адміністрації президента Сполучених Штатів. Хоча адміністрація Б. Обами висловлювала деякі занепокоєння і з приводу оновленої версії цього закону: "У нас є побоювання з приводу зако-

ну. У той час як закон зберігає гнучкість, він посиляє плутаний меседж нашим союзникам, оскільки він включає деяку мову санкцій, яка не відображає поточних консультацій”, але, розуміючи позицію сенату, президент не наважився ветувати цей закон [6]. Таким чином, Конгрес дав зрозуміти, що він хоче бачити більш жорстку політику стосовно Кремля з боку президента.

Весь зовнішньополітичний істеблішмент дуже серйозно ставиться до ролі Конгресу у вирішенні будь-якої зовнішньополітичної проблеми, що вимагає розгляду. Незмінно обговорюється питання про те, як і яким чином поінформувати Конгрес, отримати думки конгресменів і проаналізувати підхід цього органу до проблеми, що обговорюється. Майже по кожному серйозному зовнішньополітичному питанню є два міркування, пов'язаних з Конгресом. Перше належить до політики, а саме до того, як Конгрес, що складає вельми авторитетну і важливу частину американської системи державної влади, відреагує на ту чи іншу проблему з політичної точки зору. Вислуховуються думки окремих членів Конгресу, а також його керівництва і голів комітетів. Друге — на Конгрес покладається дуже важливий обов'язок фінансування урядових програм як у процесі формування річного бюджету, так і в порядку виділення коштів на надзвичайній основі шляхом додаткових асигнувань. Тому облік міркувань Конгресу з точки зору фінансування є досить важливим.

У процесі формування зовнішньої політики, особливо коли під загрозою життєво важливі інтереси США, потрібно, як вважають американці, домагатися згоди між обома політичними партіями країни, і всі розбіжності та суперечки між ними, як вони переконані, повинні припинитися на американському кордоні. Це означає, що президент має на двопартійній основі вислухати і врахувати погляди всіх сторін всередині держави. Після прийняття главою держави оптимального рішення щодо конкретного питання, що зачіпає національні інтереси, його обговорення може продовжуватися всередині країни, але не повинно виноситися за її межі. Переважна

більшість американських політиків вважає недоречним критикувати рішення американського уряду, якщо вони перебувають за кордоном. На їхню думку, виступаючи проти тих чи інших рішень, вони наносять шкоду національним інтересам держави. Вважається за необхідне показувати іноземцям, що істеблішмент цілковито підтримує найважливіші рішення президента у сфері зовнішньої політики і основних методів їх втілення у життя. Американці вважають, що національні інтереси стоять на першому місці і не можуть бути відтиснутими на другий план через внутрішні розбіжності.

Оскільки зовнішня політика в США може бути ефективною тільки в разі підтримки з боку більшості американського суспільства, то особлива увага в уряді приділяється роботі із засобами масової інформації, які впливають на громадян. За мету не ставиться зробити ЗМІ “рупором” влади, але вони повинні правильно розуміти позицію уряду в тих чи інших аспектах, саме для цього органи виконавчої влади налагоджують регулярний процес проведення брифінгів для ЗМІ [3, 15–17].

Радники президента, як і державні секретарі, також відіграють ключову роль в усіх рішеннях, що стосуються зовнішньої політики й національної безпеки США. Ключовою фігурою в цьому механізмі став помічник президента з національної безпеки. Варто відзначити таких видатних особистостей, як А. М. Шлезінгер, З. Бжезінський, Г. Кіссінджер — особи, які були найбільш корисними на посаді радника президента. Почався цей процес при Г. Кіссінджері — помічником Р. Ніксона з національної безпеки, коли він перетворився на важливу фігуру у формуванні зовнішньої політики США. Зазвичай президент розпочинає робочий день із зустрічі з помічником з національної безпеки [1].

Сполучені Штати вважаються батьківщиною “мозкових центрів”, які стали невід'ємною частиною політичної системи держави. Тема “мозкових центрів” дуже всебічна і багатопланова, що має теоретичну й прикладну складову. Відмінна особливість формування американських доктрин зовнішньої політики полягає в тому, що в США активно діють ана-

літичні центри, що пов'язані з різними фондами та установами. Деякі з цих організацій діють при американських університетах, відомствах або департаментах. Інші пов'язані з приватними або державними фондами, створеними на честь американських політиків — конгресменів, сенаторів або президентів. У США діє чимало таких організацій, найважливіші з яких — “Центр Ніксона”, Елліоттська школа міжнародних відносин при Університеті Дж. Вашингтона, Фонд міжнародного миру Карнегі, різні центри вивчення світу, міжнародних відносин і безпеки. Вони виконують центральну роль в інтеграції наукового знання в політичну практику, сприяючи формуванню єдиного політико-академічного комплексу, що включає політиків, державних службовців, незалежних експертів і бізнес. У 1910 р. було засновано перший аналітичний центр, який займався винятково зовнішньою політикою — Фонд міжнародного миру Карнегі. Наразі в США діє більше 1200 аналітичних центрів, деякі з них майже або повністю відмовляються від державного фінансування або від виконання державних замовлень, що підвищує незаангажованість їхніх досліджень у сфері зовнішньої політики. Американські дослідницькі центри активно впливають на прийняття рішень у сфері зовнішньої політики і оборони.

Експертні розроблення і дослідження із зовнішньополітичної проблематики США можна класифікувати як “залежні” від держави, так і “незалежні”. До групи організаційно і фінансово залежних від держави входять підрозділи аналізу й планування державних відомств, що наймають експертів та університетських професорів, а також аналітичні центри, які створені державними структурами. Групу фінансово залежних складають некомерційні дослідні центри, що працюють по контракту, а також численні консалтингові компанії. Організації, об'єднані в перші дві групи, обслуговують інтереси окремих урядових відомств або Конгресу. Визначення “формально незалежні дослідницькі структури” охоплює різноманітні організації, які рідко ідентифікуються до тих, що належать до однієї категорії: незалежні аналітичні центри,

центри при університетах, експерти, що працюють на різні групи інтересів, бізнес-асоціації та найбільші корпорації. Їх об'єднує одне: вони не мають формальних зв'язків зі споживачем свого інтелектуального продукту і не отримують від нього грошові кошти. Як наслідок, в ролі замовника дослідження і його потенційного споживача виступають різні суб'єкти. Урядові відомства не ініціюють ці дослідження, а навпаки, одним із завдань цих організацій, як правило, стає донесення отриманих результатів до держави через різноманітні канали. З цієї причини вони виконують тільки відкриті роботи. Такі організації, як університетські і незалежні аналітичні центри, здатні проводити закриті дослідження, але винятково за контрактом, і, тим самим, вони переміщують себе в групу фінансово залежних, принаймні, по відношенню до цієї конкретної розробки. Важливою проблемою стає також визначення ступеня незалежності експертів у межах останньої групи. Не отримуючи коштів від держави, вони, однак, фінансово несамостійні [2]. “Формально незалежні дослідницькі структури” дають змогу уряду поглянути на свою зовнішньополітичну стратегію під іншим кутом.

Отже, можна дійти висновку, що механізм розроблення й реалізації зовнішньополітичних рішень у США діє на високому рівні. Безліч державних та приватних аналітичних центрів допомагають аналізувати і формувати ефективну зовнішню політику та нові ідеї. Конгрес має численні важелі впливу, тому президент повинен дослухатись до його позиції з тих чи інших питань стосовно зовнішньої політики.



Література

1. Головченко В. І. Прийняття зовнішньополітичних рішень в США: теорія й практика / В. І. Головченко // Актуальні пробл. міжнар. відносин. — 2013. — № 116. — Ч. 1.
2. Истомин И. А. Механизм научно-аналитического обеспечения внешнеполитического процесса в США / И. А. Истомин // Вестн. МГИМО Университета. — 2009. — № 6.

3. Кирчанов М. В. Формирование внешнеполитических доктрин США: учеб. пособие для вузов / М. В. Кирчанов. — Воронеж: Издат.-полиграф. центр Воронежского гос. ун-та, 2007. — 156 с.

4. Картунов С. Принятие внешнеполитических решений в России и США [Электронный ресурс] // Междунар. процессы. — Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/five/005.htm>

5. *The Constitution of the United States of America* [Электронный ресурс] // The U.S. Government Publishing Office website. — Режим доступа: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>

gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf

6. *Race J. Obama backs bill imposing new sanctions on Russia* [Электронный ресурс] // The Big Story — Associated Press. — Режим доступа: <http://bigstory.ap.org/article/0527e54d54444902a7b4119a1c74326b/congress-presents-obama-russia-sanctions>

7. *Ukraine Freedom Support Act of 2014* [Электронный ресурс] // The official website for U.S. federal legislative information. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5859>

Схарактеризовано теоретичні аспекти розроблення й прийняття зовнішньополітичних рішень у США. Головним актором у формуванні зовнішньополітичної стратегії є Державний Департамент на чолі з президентом, але і Конгрес має численні важелі впливу, хоча і не бере безпосередньої участі у формуванні зовнішньої політики. Аналітичні або “мозкові” центри допомагають аналізувати і формувати ефективну зовнішню політику та нові ідеї.

The theoretical aspects of the development and adoption of foreign policy decisions in the United States are described. The main actor in shaping of foreign policy strategy is the State Department headed by the president, but Congress has many levers of influence, even though it was not directly involved in shaping of foreign policy. Analytical or “brain” centers help to analyze and form an effective foreign policy and new ideas.

Охарактеризованы теоретические аспекты разработки и принятия внешнеполитических решений в США. Главным актером в формировании внешнеполитической стратегии является Государственный Департамент во главе с президентом, но и у Конгресса есть многочисленные рычаги влияния, хоть он и не принимает непосредственного участия в формировании внешней политики. Аналитические или “мозговые” центры помогают анализировать и формировать эффективную внешнюю политику и новые идеи.

Надійшла 11 березня 2016 р.