

Седляр Ю.О.*

КОМПОЗИЦІЙНІ СКЛАДОВІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

The article deals with the traditional conceptual background of foreign policy analysis. The main accent is made on internal and external factors which form the content of state foreign policy.

Як відомо, міжнародні відносини складаються з політичних, економічних, правових, дипломатичних, ідеологічних, соціально-психологічних, культурних, науково-технічних, торгівельних, військових та інших зв'язків і взаємовідносин між світовими системами, державами, народами, класами, соціальними групами, партіями, організаціями, індивідами на міжнародній арені. Однак, попри дискусійність питання, основним суб'єктом міжнародних відносин у сучасному світі залишається держава, яка реалізує свою діяльність на світовій арені через свою зовнішню політику.

Зовнішньополітичний аналіз посідає вагомe місце у міжнародно-політичній науці як у межах вітчизняної, так і зарубіжної школи. Серед усіх робіт фундаментальністю виділяються наукові розвідки Зб. Бжезинського, Г. Кіссінджера, Дж. Ная, К. Уолтса. З'ясовуючи стан розробки проблеми не можна не відзначити роботи російських науковців, зокрема А. Богатурова, К. Гаджієва, М. Лебедевої, О. Панаріна, Д. Треніна, А. Уткіна, Д. Фельдмана, М. Хрустальова, А. Циганкова, П. Циганкова. У межах розвитку досліджень у сфері аналізу зовнішньої політики в Україні глибиною теоретичного розкриття проблематики відзначаються праці Є. Камінського, В. Копійки, О. Коппель, В. Манжолі, Г. Перепелиці.

Перед тим як переходити безпосередньо до викладу матеріалу, необхідно зробити декілька уточнень, які дозволять чіткіше окреслити параметри нашого дослідження. По-перше, ми будемо виходити з нетотожності функціонування внутрішнього і зовнішнього середовища, хоча і будемо мати на увазі їх діалектичну взаємопов'язаність. Даний підхід бере свій початок з Вестфальських угод, за якими було розподілено сфери внутрішньої та зовнішньої політики і надалі уточнені їх характеристики канонічними парадигмами в теорії міжнародних відносин, передусім реалізмом. По-друге, виокремлення факторів, що зумовлюють зовнішньополітичну діяльність держави залишається відкритим для дискусії у міжнародних відносинах через такі причини: зовнішньополітична діяльність держави представляє собою явище багатогранне і досить широке. У зв'язку з цим жодний, навіть досить широкий набір складових не може охопити всі чинники, які пояснюють зміст зовнішньої політики. І далі, пізнання зовнішньої політики здійснюється, як правило, за допомогою узагальнення емпіричного матеріалу. У свою чергу, кількість фактів в кожному конкретному випадку різна, звідси і відмінності у підходах до розуміння та обґрунтування сутності і структури зовнішньополітичної діяльності держави. По-третє, сучасний світ змінюється надзвичайно динамічно. З'являються нові сфери міжнародної взаємодії, що доповнюють зміст зовнішньополітичної діяльності. Це породжує постійне удоскона-

* доцент кафедри європейської та євроатлантичної інтеграції і національної безпеки Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

лення і розширення підходів щодо вивчення природи зовнішньої політики у цілому і кожної окремої країни, зокрема.

А отже, у даній статті автор ставить за мету розглянути головні детермінанти зовнішньої політики держави, що застосовують провідні учасники світового політичного простору для аналізу змісту зовнішньої політики. При цьому ми не задавалися цілком надати вичерпний виклад всього масиву структурних елементів зовнішньої політики держави, що напрацьовані міжнародно-політичною наукою, а через це фокусування уваги на тій чи іншій складовій залежало передусім від того, яке місце вона посідає у міжнародно-політичних дослідженнях.

До першої групи факторів, що визначають зміст зовнішньої політики держави відносять об'єктивні (фізичні) чинники: географічні характеристики держави, її природні ресурси, демографічну ситуацію [1].

Географічні фактори включають в себе розташування, топографію, розмір та клімат.

Розташування держави, особливо по відношенню до інших країн, є визначальним фактором. Так, наприклад, важливість китайської армії як чинника сили є різною по відношенню до США та до Росії. Численна китайська армія мало чим загрожує США, які знаходяться далеко за Тихим океаном. А от Росія має з Китаєм спільний кордон, і китайські військові можуть пішки дістатися Сибіру. Розташування може бути як перевагою, так і недоліком. Іспанія мала змогу уникнути втягнення у світові війни через свою відносну ізольованість від решти європейських країн. Польща, затиснута між Німеччиною та Росією, і Корея, яка знаходиться між Китаєм та Японією, мають не вигідне розташування. Ізраїльтяни почувалися б значно краще, якби Ізраїль було розташовано десь в іншому місці. Населення Кувейту також потерпає через край вразливе геополітичне розташування.

Топографія країни – її гори, ріки та долини – є також важливими. Альпи формують бар'єр, який допоміг захистити Швейцарію від її більших європейських сусідів під час світових воєн. Великі гори в Афганістані були перешкодою британським та радянським завоюювачам у минулому, а на початку ХХІ ст. вони часто заважають США та коаліційним військам знешкодити рештки сил Аль-Каїди.

Топографія також може працювати проти країни. Широка європейська рівнина, що простягається від німецького Рейну до Уральських гір в центральній Росії була легкою мішенню для зовнішнього вторгнення. Ця територія була багато разів завойована, у тому числі Наполеоном, кайзером Вільгельмом II, Гітлером.

Розмір країни є важливим. Зазвичай чим більше, тим краще. Величезний розмір Росії часто рятував її від завоювань. Хоча інколи російські армії зазнавали поразок, вони мали змогу відступити в глиб своєї території та віднайти час, потрібний їм для перегрупування. Для порівняння, територія Ізраїлю є замалою для розігрування подібного сценарію.

Клімат країни є також достатньо важливим чинником, який потрібно враховувати у зовнішньополітичній діяльності [2]. Так, тропічний клімат В'єтнаму з його мусонними дощами та щільною рослинністю у великій мірі позбавили США технічних переваг, якими вони володіли. Холодна зима у поєднанні з великою російською територією створюють значний захисний бар'єр для Росії. Багато наполеонівських солдат буквально замерзли на смерть під час відступу з Москви, а у ХХ ст. німецька армія була знищена холодом і льодом під час облоги Ленінграду та Сталінграду. «Російська зима» є настільки важливим чинником у розбудові схем взаємодії країни з іншими державами, що цар Микола I казав: «Росія має двох генералів, яким можна довіряти – генерал Січень і генерал Лютий» [3].

Другим елементом фізичних факторів є демографічна ситуація. Демографічні характеристики країни формують соціальну базу її зовнішньої політики. Вони, у свою чергу, поділяються на вимірювані, та такі, що не піддаються кількісному обрахуванню.

Вимірювані демографічні показники включають кількість населення, вікову структуру і такі кількісні фактори як здоров'я та освіта; до невимірюваних факторів відносять, наприклад, моральний стан населення.

Кількість населення, так само як і розмір території країни, може бути або позитивним, або негативним фактором. Через те, що велика кількість населення формує кадровий потенціал, у тому числі постачає воєнний персонал та працівників промисловості, держави з великим населенням потенційно можуть претендувати на ключові позиції на міжнародній арені, як наприклад, Китай. Однак, з іншого боку, велика кількість населення може бути недоліком, якщо вона не збалансована з кількістю ресурсів. Індія з населенням понад 1 млрд. чоловік є однією з найбільших країн у світі за чисельністю населення, але через свою бідність (\$460 ВВП на душу населення) країна витрачає більшу частину своєї енергії та ресурсів на стабілізацію внутрішньої ситуації, щоб хоча б на мінімальному рівні задовільними потреби численного населення [4].

Вікова структура населення. Країні вигідно мати велику кількість та відсоток свого населення у продуктивних роках (15–64 за міжнародними стандартами). Деякі країни з кількістю населення, яка швидко зростає, мають великий відсоток дітей, які потребують підтримки. В інших країнах з короткою тривалістю життя багато людей помирають до закінчення своїх продуктивних років. Врешті-решт деякі нації «старіють», збільшується кількість людей похилого віку, які споживають більше ресурсів, ніж вони виробляють.

В усьому світі, станом на 2000 рік, 30% населення Землі було молодшим за 15 років; 7% мали 65 років або більше; 63% були у працездатному віці (15–64) [5]. Аналітики зауважують, що Південна Корея знаходиться у відносно вигідному становищі зважаючи на велику кількість працездатного населення, а от Уганда з її великою кількістю дітей та Італія із значним відсотком людей похилого віку знаходяться у відносно невідносно вигідному становищі.

Зростаюча кількість населення похилого віку також значить, що вартість виплачуваних пенсій та інших послуг населенню обмежить ресурси країни, а значить її зовнішньополітичні можливості. На 2015 рік, наприклад, приблизно 28% населення Японії буде мати вік 65 років або старше, а до 2050 року третина японського населення складатимуть пенсіонери. Більшість європейських країн також матиме велику і постійно зростаючу кількість пенсіонерів. І хоча пропорції пенсіонерів у США є дещо меншими (13% зараз, 19% у 2025 р., 21% у 2050 р.) ніж у більшості інших економічно розвинутих країнах, американська система соціального забезпечення та медицини зіткнеться з величезним викликом [6].

Освіта. Наявність освіченого населення є важливим фактором, що позначається на спроможності держави реалізувати свої національні інтереси на міжнародній арені. Зрозуміло, хоча й існує різниця між освітою в усіх країнах, в особливо невідносно вигідному становищі знаходяться все ж таки країни що розвиваються, у порівнянні з економічно розвиненими. Буде важко, наприклад, для країн що розвиваються створити освітні програми, які дозволять їм позбутися розриву в кількості вчених та дослідників, яких в економічно розвинених країнах нараховується 41 на кожні десять тисяч населення, і всього 4 на десять тисяч в країнах що розвиваються. До того ж, багато країн що розвиваються страждають на так званий «відтік мізків», або відтік високоосвічених фахівців за кордон через кращі можливості працевлаштування.

Якість освітньої системи країни є також важливою. Наприклад, майже всі американці мають освіту, але зростає занепокоєність тим, що американська освітня система недостатньо добре готує студентів до роботи в умовах сучасного світу.

Охорона здоров'я. Проблеми зі здоров'ям також можуть позбавити націю можливостей до реалізації своїх інтересів у зовнішньому середовищі. СНІД, наприклад, є захво-

руванням всесвітнього масштабу, але в Африці його поширення просто вражає. Близько половин з 40 мільйонів хворих на СНІД, які існують у світі, живе в Африці. Сенегал є здоровою країною, маючи трохи менше 2% населення ВІЛ інфікованих, порівняно з іншими 16 країнами регіону, які мають більше ніж 10% їх населення віком від 15 до 49 років інфікованих ВІЛ. Хвороба в цьому регіоні вбиває близько 2 мільйонів чоловік щорічно. До того ж, 11 мільйонів дітей стали сиротами через СНІД, при цьому деякі з них також є ВІЛ-інфікованими [7].

Алкоголь та інші атаки на здоров'я носять руйнівний характер в Росії та деяких інших країнах. Паління, погане харчування та руйнівна дія алкоголю зменшують чоловіче населення Росії.

Дві третини всього дорослого населення Росії палить (в 2.5 рази більше ніж у США). Приблизно 60% російських чоловіків, які зловживають алкоголем, помирає від хвороб, пов'язаних з надмірним вживанням алкоголю та нещасних випадків через сп'яніння. Інші вбивають себе у розпачі – російські чоловіки мають лідерство у світі за кількістю самогубств на рік (73 на 100000), порівняно з 14 для російських жінок та 28 для американських чоловіків. В результаті тривалість життя російських чоловіків значно скоротилася, тепер тільки 59% російських чоловіків (порівняно з 79% російських жінок) доживає до 60-65 років. Навіть у республіці Бангладеш більший відсоток чоловіків доживає до пенсійного віку. Загроза національній безпеці Росії є настільки очевидною, що російські урядові дослідження називають її «найбільш можливою загрозою національній безпеці» [8].

Моральний стан населення. Останній фактор, який впливає на населення – це моральний дух громадян країни. Друга світова війна показала могутність сильного морального духу громадян. На початку війни Велика Британія та СРСР похитнулися під приголомшливими атаками нацистських сил. Але союзники тримались. 9 жовтня 1940 року, в один з найпохмуріших днів війни для британського народу, У.Черчілль промовив у парламенті: «Смерть та смуток будуть нашими компаньйонами у цій мандрівці; злидні будуть нашим вбранням; твердість та хоробрість – нашим єдиним щитом. Ми маємо бути об'єднаними, ми маємо бути безстрашними, ми маємо бути незламними» [9]. Британці відповіли на заклик свого лідера. Вони залишались незламними, вони тримались, вони перемогли. Тут варто пригадати тезу Б.Х. Ліделла Харта, який переконливо доводить у своїй праці «Стратегія», що будь-яку перемогу приносить сила волі [10]. Розглядаючи моральний стан суспільства як невід'ємний ресурс зовнішньополітичної діяльності держави, слід зазначити, що у науковій літературі зустрічається диференційований набір його характеристик. Так, до морального стану суспільства відносять: ідеологію, мораль, патріотизм, рівень національної злагоди, що формується на основі цивілізаційних особливостей держави, тобто все те, що взаємопов'язане з наступною групою чинників.

До другої групи факторів, що визначають зміст зовнішньої політики держави відносять суб'єктивні (нефізичні) чинники: тип політичної системи, якості осіб, що приймають зовнішньополітичні рішення, політичну культуру тощо.

Тип політичної системи. Однією зі змінних, які впливають на зовнішньополітичний процес, є тип політичної системи країни. Поділ політичних систем на, скажімо, демократичні та авторитарні, є першим кроком до вивчення того, як відрізняється їх зовнішня політика, оскільки різниця у самому процесі обрання та розробки зовнішньополітичного курсу призведе до різниці й у сутності зовнішньої політики.

Існує стандарт, який відрізняє демократичні та авторитарні системи – це кількість людей, які можуть приймати участь у прийнятті зовнішньополітичних рішень і те, хто ці люди є. У таких країнах, як Канада участь у політичному процесі приймає велика кількість людей, а відсоток дорослих, виключених з процесу є незначним. В інших країнах, таких як Китай, участь у політичному процесі доступна лише еліті [11].

Набір доступних форм участі в зовнішньополітичному процесі є другим критерієм. Політичне вільнодумство у Сполучених Штатах є публічним, часто спричиняє багато шуму та охоплює все від зовнішньої та внутрішньої політики президента до його особистого життя. Китай, для порівняння, майже не дозволяє відкритого виявлення невдоволення його політикою, те ж саме ми спостерігаємо й у Росії.

Однак, казати, що демократія передбачає більш високий рівень участі населення у зовнішньополітичному процесі не означає, що за умов демократії політичний вплив учасників процесу є однаковим. Насправді те, яка зовнішня політика обирається будь-якою державою, у тому числі й демократичною, залежить від кількості людей, які можуть якісно впливати на процес прийняття зовнішньополітичних рішень та від того, хто є ці люди [12]. Дослідження впливу учасників на зовнішньополітичний процес відкривають для нас поняття «розриву» між учасниками. Щоб з'ясувати різницю між ідеальним «ми, народ» та реальним станом речей, розглянемо два таких «розриви»: розрив між громадянами та їх лідерами, а також гендерний розрив.

Розрив між лідерами та пересічними громадянами. Одним із показників демократичності зовнішньополітичного рішення є рівень відображення поглядів громадян у зовнішній політиці країни. Важливо це розуміти, тому що у США та у багатьох інших демократичних державах погляди лідерів (політичних, бізнес еліти тощо) часто відрізняються від поглядів пересічних громадян. Це призводить до розриву між лідерами та їх народом. Наприклад, відповідно до опитування, проведеного у 1995 році у США, більшість американців висловились за страту терористичних лідерів, а більшість лідерів країни висловились проти. Еліта підтримала виділення американських грошей Міжнародному Валютному Фонду як допомоги у боротьбі з міжнародною економічною кризою, громадськість не погодилась. Більшість громадян наклала б економічні санкції на Китай за порушення прав людини, лідери не підтримали цю ініціативу [13].

Гендерний розрив. Незважаючи на певний прогрес у цій сфері, якого останнім часом досягли жінки, чоловіки продовжують займати домінуючу позицію у прийнятті політичних рішень, у тому числі й у сфері зовнішньої політики. Соціологічні опитування свідчать про те, що часто політичні погляди чоловіків та жінок не збігаються. Насправді, інколи більшість представників однієї статі підтримує певного кандидата або певну політику, при цьому більшість представників іншої статі має протилежні погляди. Деякі вчені заявляють, що недостатня кількість жінок, які беруть участь у політичному процесі, має значний вплив на зовнішню політику. Доречним буде запитати, наприклад, наскільки збалансованими у гендерному плані є погляди лідерів країн Великої Вісімки (сім наймогутніших держав світу плюс Росія), оскільки майже всі вони є чоловіками?

Наступне питання стосовно гендерного розриву полягає в тому, чи є чоловіки агресивнішими за жінок. Існують емпіричні докази, які підтверджують цю думку. Опитування, проведені ще за часів Другої світової війни у США показали, що жінки менш схильні вдаватися до війни або ж продовжувати її ніж чоловіки [14]. Якщо говорити про нещодавні кризи, то гендерний розрив був очевидним у 1999, коли США вирішували форму участі у врегулюванні ситуації на Балканах. Так, 49% чоловіків висловились за нанесення авіаційних ударів, з ними погодились лише 38% жінок, 46% чоловіків підтримали ідею введення сухопутних військ, і тільки 36% жінок підтримали цю ідею. Після терористичних атак, що відбулися 11 вересня 2001 року, жінки знову виявились менш схильними до застосування сили у відповідь, хоча цього разу більшість як жінок, так і чоловіків підтримали воєнний варіант розвитку подій. На питання, чи повинні США застосовувати силу проти терористів, навіть якщо «можуть загинути тисячі ні в чому не винних цивільних» 74% чоловіків та лише 62% жінок дали позитивну відповідь. Зважаючи на той факт, що воєнна відповідь США призвела б до «загибелі тисяч американських військових», 79%

американських чоловіків та лише 65% американських жінок все одно підтримали війну [15].

Гендерний розрив у поглядах можна спостерігати не лише у Сполучених Штатах. В кінці вересня 2001 року у Великій Британії було проведено опитування стосовно того, чи потрібно відсилати британські війська до Афганістану. 53% чоловіків та лише 36% жінок відповіли так [16]. Раніше, у 1990 було проведено ще більше за масштабом опитування в 11 країнах. Опитування стосувалось війни у Перській затоці, і в усіх державах, окрім однієї, відсоток чоловіків, які схвалювали застосування сили був вищим за жіночий показник [17].

Якості осіб, що приймають зовнішньополітичні рішення є також важливим компонентом зовнішньої політики держави. Наприклад, образ прем'єр міністра добре послужив Великій Британії під час Другої світової війни. Для порівняння, президентство Бориса Єльцина, яке почалося героїчно, поступово перетворилося на некомпетентність як хворобу, часто сп'янілий Єльцин ставав дедалі сумнішою карикатурою на самого себе в минулому.

Роль якостей лідера у зовнішньополітичній діяльності держави може бути критичною в кризові часи. Загальновідомим є те, що характерною рисою зовнішньополітичного процесу під час кризи є те, що рішення мають тенденцію прийматися невеликими групами людей на вищому державному рівні. Громадська думка має тенденцію підтримувати будь-які дії лідерів у кризовій ситуації [18]. У свою чергу, лідери зазвичай намагаються приймати раціональні рішення протягом кризи, але їх здатність мобілізуватися та аналізувати інформацію ускладнює гостра обмеженість у часі. Неспокій або гнів, породжені кризою, часто збільшують емоційний вміст рішень. Володіючи обмеженою інформацією, маючи обмежений час на роздуми, і з піднятими емоціями, творці рішень спираються на вже існуючі шаблони зовнішньополітичної поведінки.

Держава не є єдиною структурою. Навіть авторитарні держави є складними політичними організаціями. Тому всі рішення зовнішньої політики приймаються в специфічному внутрішньому контексті, що включає й політичну культуру суспільства. Політична культура включає два головні аспекти: національний історичний досвід: сума подій і методів, які сформували країну та її громадян; національний елемент. Фахівці, які вивчають політичну культуру, схильні визнати, що, продемонструвати у переконливій манері незалежний вплив культури на зовнішньополітичну поведінку держави достатньо складно. Щоб почати долати цей виклик і, щоб з'ясувати її вплив на зовнішню політику, поділимо політичну культуру на відносини до (1) захисту території країни та її населення; (2) створення і підтримки сприятливого зовнішнього середовища (3) проектування цінностей, тобто оцінка інших за своїми цінностями та обернення інших у свою ціннісну систему. Ці три аспекти можуть використовуватися, щоб розглядати роль політичної культури у формуванні зовнішньої політики будь-якої держави.

Останню групу факторів, що визначають зміст зовнішньої політики, формують характеристики зовнішнього середовища. До них відносять: тип міжнародної системи, ступінь залучення у довготривалі міждержавні об'єднання, розстановка сил у регіоні розташування держави та особливості взаємодії між полюсами сили у ньому, характер відносин з безпосередніми сусідами тощо.

Таким чином, зовнішня політика не формується за єдиною схемою. Натомість, природа цього процесу залежить від ряду факторів внутрішнього та зовнішнього походження, ступінь впливу яких залежить як від об'єктивних, так і суб'єктивних чинників.

Література

1. Rourke J.T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills/Dushkin Companies, 2003. – p. 267-268.
2. Eichengreen B. Geography as Destiny. A Brief History of Economic Growth // Foreign. Affairs. - March/April. - 1998. – PP. 128-139.
3. Цит.: Rourke J.T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills/Dushkin Companies, 2003. – p. 268.
4. Ibid. – p. 269.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid. – p. 271.
8. Ibid. – p. 272.
9. Цит.: Rourke J.T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills/Dushkin Companies, 2003. – p. 272.
10. Див.: Hart B.H. Liddell Strategy. – A Meridian Book, 1991
11. Nathan A. China's Transition. - N.Y., 1998
12. American foreign policy and process. - N.Y., 1992
13. Rielly John E. Americans and the World: A Survey at Century's End // Foreign policy. – 1999. – Volume 1. - P. 114.
14. Rourke J.T., Carter R.G., Boyer M.A. Making American Foreign Policy. – Benchmark/Dushkin, 1996. – p. 376
15. Rourke J.T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills/Dushkin Companies, 2003. – p. 88
16. Ibid.
17. Ibid. – p. 89
18. Див.: James P., Rioux J-S. International Crisis and Linkage Politics: The Experiences of the United States, 1953-1994. – // Political Research Quartely. – 1998. – Volume 3. - PP. 781-812.